

### Demokratiequalität in Österreich: Zustand und Entwicklungsperspektiven

Campbell, David F. J. (Ed.); Schaller, Christian (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerk / collection

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Campbell, D. F. J., & Schaller, C. (Hrsg.). (2002). *Demokratiequalität in Österreich: Zustand und Entwicklungsperspektiven*. Opladen: Leske u. Budrich. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-124731>

#### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

#### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*



David F.J. Campbell · Christian Schaller (Hrsg.)

# Demokratiequalität in Österreich

Zustand und Entwicklungsperspektiven

Mit einem Vorwort von Manfred Welan

Elektronisches Buch:  
pdf-Fassung 2005

***Vorgeschlagene Zitierweise dieses pdf-Dokumentes (bezugnehmend auf die erste Druckfassung des Buches):***

Campbell, David F. J. / Christian Schaller (Hrsg.) (2002).  
Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven.  
Opladen: Leske + Budrich (ISBN 3-8100-3372-3).

*Anmerkung zu dieser pdf-Fassung (erstellt 2005):*

Die Seitenangaben der einzelnen Kapitel weichen geringfügig von der Print-Buchform 2002 ab.

Die aktuellen E-Mail-Adressen der Herausgeber beziehungsweise AutorInnen mit Stand Juni 2005 lauten:

[david.campbell@uni-klu.ac.at](mailto:david.campbell@uni-klu.ac.at)

[christian.schaller@sws-rundschau.at](mailto:christian.schaller@sws-rundschau.at)

[manfried.welan@boku.ac.at](mailto:manfried.welan@boku.ac.at)

[hubert.sickinger@chello.at](mailto:hubert.sickinger@chello.at)

[c.neuhold@philosophy.unimaas.nl](mailto:c.neuhold@philosophy.unimaas.nl)

[karin.liebhart@univie.ac.at](mailto:karin.liebhart@univie.ac.at)

[margit.leuthold@respect.at](mailto:margit.leuthold@respect.at)

## Inhalt

<i>Manfried Welan</i> Vorwort .....	5
<i>Christian Schaller/David F. J. Campbell</i> Einleitung: Warum wir dieses Buch geschrieben haben – Sein Aufbau im Überblick .....	8
<i>David F. J. Campbell</i> Zur Demokratiequalität von politischem Wechsel, Wettbewerb und politischem System in Österreich .....	15
<i>Hubert Sickinger</i> Zur Demokratiequalität des österreichischen Parlamentarismus .....	44
<i>Christian Schaller</i> Zur Demokratiequalität politischer Partizipation .....	66
<i>Christine Neuhold</i> Die Auswirkungen des EU-Beitritts auf die Demokratiequalität Österreichs – ein Analyseversuch anhand ausgewählter Aspekte .....	86
<i>Karin Liebhart</i> Gleichberechtigte Partizipation oder strukturelle Ausgrenzung? Genderpolitische Aspekte der Demokratiequalität Österreichs .....	111

<i>Margit Leuthold</i>	
Zur Bedeutung von politischer Erwachsenenbildung für Demokratie und Demokratiequalität in Österreich .....	132
<i>David F. J. Campbell/Christian Schaller</i>	
„Do-it-yourself-Audit“ von Demokratie und Demokratiequalität in Österreich .....	156
<i>Christian Schaller</i>	
Reflexionen zur Diskussion über Demokratiequalität .....	169
Kurzbiographien der AutorInnen .....	174

## Vorwort

Galileo Galilei wird dieser Satz zugeschrieben: „Alles, was messbar ist, messen und was nicht messbar ist, messbar machen.“ Messen, zählen, wägen, beobachten, versuchen, kennzeichnen die moderne Wissenschaft. Diese Maximen haben sich auch in den Sozialwissenschaften durchgesetzt. Kann man Demokratie messen?

„Es ist nicht einfach, die Demokratie exakt zu messen. Ihre Messung ist zwar mittlerweile höher entwickelt als die anderer ähnlich komplexer Phänomene, beispielsweise des Verfassungsstaates, aber weniger weit als beispielsweise die Messung mikro- und makroökonomischer Sachverhalte. ... Doch beim Bestreben, die Demokratie zu messen, helfen Vorarbeiten weiter“ (Schmidt 2000, 390).

Wenn es auch keinen allgemein anerkannten Kanon der Kriterien für Demokratiequalität gibt, so gibt es doch bewährte Zugänge zur Messung. Sie gehen von demokratischen Grundprinzipien aus und beziehen sie dann auf bestimmte Untersuchungsbereiche und konkretisieren dann Fragen. Dieser stufenförmige Prozess hat sich bewährt (dazu etwa Weir/Beetham 1999).

Das vorliegende Buch geht in der Messung der österreichischen Demokratiequalität am weitesten. Die AutorInnen laden zu einer Wanderung zum Ziel Demokratiequalität ein. Auf dieser Wanderung durch das weite Land der österreichischen Demokratiequalität wollen sie für die Leserschaft Wegweiser sein. Ihre Wanderung führt sie auf verschiedenen Wegen und an verschiedenen Stationen vorbei. Zunächst fragen sie sich aber selbst nach ihrem Erkenntnisinteresse, um Richtungen anzuzeigen und weitere Wege zu bestimmen. Sie kommen von verschiedenen Orten und können nur durch Miteinander-Reden auf dem laufenden Weg fragen und neu werten und wählen. Das Miteinander-Reden fordert und fördert Fragen und Werten. Es gibt Missverständnisse. Es gibt Widersprüche. Aber nur das Miteinander-Reden führt weiter.

In der Einleitung behandeln Christian Schaller und David F. J. Campbell, warum dieses Buch geschrieben wurde und stellen seinen Aufbau im Überblick dar. Abweichend von anderen Büchern zur Demokratiequalität gehen die AutorInnen in allen sechs Einzelbeiträgen auf folgende vier gemeinsame systematische Fragestellungen ein:

1. *Wie definieren wir Demokratie und unsere (theoretischen) Kriterien für Demokratiequalität?*

2. *Wie sind Zustand und historische Entwicklung von Demokratie und Demokratiequalität beschaffen und wie sind sie gemäß unserer Kriterien für Demokratiequalität zu bewerten?*
3. *Welche aktuellen Reformen und/oder Veränderungstendenzen von Demokratie und Demokratiequalität zeichnen sich ab?*
4. *Was sind mögliche beziehungsweise aus unserer Sicht wünschenswerte (längerfristige) Entwicklungsperspektiven von Demokratie und Demokratiequalität – vor dem Hintergrund unserer Kriterien?*

Die AutorInnen untersuchen die „Demokratiequalität von politischem Wechsel, Wettbewerb und politischem System in Österreich“ (David F. J. Campbell), die „Demokratiequalität des österreichischen Parlamentarismus“ (Hubert Sickinger), die „Demokratiequalität politischer Partizipation“ (Christian Schaller), die „Auswirkungen des EU-Beitritts auf die Demokratiequalität Österreichs“ anhand ausgewählter Aspekte (Christine Neuhold), „Genderpolitische Aspekte der Demokratiequalität Österreichs“ mit der Fragestellung „Gleichberechtigte Partizipation oder strukturelle Ausgrenzung?“ (Karin Liebhart) sowie die „Bedeutung von politischer Erwachsenenbildung für Demokratie und Demokratiequalität in Österreich“ (Margit Leuthold). Weiters präsentieren sie einen „Do-it-yourself-Audit“ von „Demokratie und Demokratiequalität in Österreich“ (David F. J. Campbell/Christian Schaller), wobei die von den beiden Herausgebern gesammelten Kriterien in einer systematischen Reihenfolge dargestellt werden. Campbell und Schaller stellen einen Werkzeugkasten von Fragen zur Prüfung der Demokratiequalität zusammen. Die Beiträge wurden vor dem Hintergrund großer Veränderungen Österreichs erstellt. Die zwei größten Veränderungen des politischen Systems werden in zwei Beiträgen reflektiert: die Mitgliedschaft zur EU seit 1.1.1995 und der politische Machtwechsel durch die Bildung und Bestellung der Koalitionsregierung von ÖVP und FPÖ (4.2.2000). Konnte man im Großen und Ganzen von 1945 bis Anfang 2000 von einer Konkordanz- und Konsensdemokratie sprechen, so nunmehr von einer Konkurrenz- und Konfliktdemokratie.

Dabei beginnen mehrere Kapitel mit „zur Demokratiequalität“. Damit schränken die AutorInnen ihre Ansprüche ein und heben bestimmte Aspekte gegenüber anderen hervor.

Christian Schallers Schlusskapitel zur Wanderung durch das Land der österreichischen Demokratiequalität rundet das Buch ab.

Das Buch behandelt die österreichische Demokratie in ihrer aktuellen Ausprägung. Freilich stellt sich die Frage, ob aus den behandelten Gegenständen die Demokratiequalität Österreichs mehr oder besser ge- und vermessen werden kann als bei der empirischen und wertenden Betrachtung anderer gesellschaftlicher Subsysteme. Insbesondere können Kindergärten, Schulen, Betriebe, Massenmedien, Universitäten, Krankenanstalten, Strafvollzugsanstalten, Pensionistenheime, Pflegeanstalten, Bürokratien,

Alltagsverhältnisse und -verhalten, auch die Architektur, der Straßenverkehr und Verkehrsanlagen, Zoos, Parkanlagen und Gärten, ja die Landschaft und ihre Gestaltung mehr über die Qualität einer Demokratie aussagen als die Gestaltung des Wahlrechts.

Geht man davon aus, dass die Demokratie als Menschenrechtsstaat und ihre Ausgestaltungen auf ein Ziel ausgerichtet sein sollen, nämlich die Erhaltung und Förderung der Würde des Menschen, so ist sie nichts Fix und Fertiges, nie ganz gegeben, sondern immer ganz aufgegeben. Daher folgt man gerne den Reformvorschlägen der AutorInnen.

Das Miteinander-Reden über Demokratiequalität wird immer mehr zum Polylog, der niemals endet. Dieses vielstimmige Gespräch kann selbst ein Zeichen von Qualität sein. Mit dem Abbau der Nationalstaatlichkeit treten die europäische und mehr und mehr die globale Dimension der Demokratiequalität ins Blickfeld. Beiträge dazu gibt es schon längst, so in Kants „Zum ewigen Frieden“, in der Entwicklung der Menschenrechte zum Weltrecht der Weltgesellschaft und im Projekt Weltethos des Hans Küng.

*Wien, im November 2001*

## **Literatur**

- Schmidt*, Manfred G. (2000). *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Weir*, Stuart/David *Beetham* (1999). *Political Power and Democratic Control in Britain* (Democratic Audit Volume No. 2), London: Routledge.



*Christian Schaller/David F. J. Campbell*

## Einleitung: Warum wir dieses Buch geschrieben haben – Sein Aufbau im Überblick

Wir erlebten in den vergangenen Jahren teils intensive, öffentliche, innenpolitische und wissenschaftliche Diskussionen über die Beschaffenheit sowie das Ausmaß von Demokratie in Österreich, und damit über wesentliche Fragen der Demokratiequalität. Besonders der Aufstieg der FPÖ, der politische Umbruch mit der Nationalratswahl vom Oktober 1999 und der Wechsel von der 13 Jahre lang amtierenden Großen Koalition von SPÖ und ÖVP zu einer ÖVP/FPÖ-Regierung im Februar 2000 gaben Anlass zu Debatten über den Zustand und die Entwicklungsperspektiven der österreichischen Demokratie (siehe dazu das Literaturverzeichnis am Ende der Einleitung). Die Wahlerfolge und die Regierungsbeteiligung der FPÖ wurden vielfach als (mögliche) Gefährdung demokratischer Qualitätsstandards angesehen. Einige sahen aber auch im Ende der Großen Koalition eine Chance, demokratische Reformen zu entwickeln und umzusetzen, die bisher blockiert waren. Vor diesem Hintergrund wird die Frage relevant, was eigentlich die gegenwärtige Qualität der österreichischen Demokratie ausmacht und wie diese als eine lebendige Demokratie verstanden werden kann.

Der vorliegende Band versteht sich als Beitrag zu dieser Diskussion, wobei er jedoch etwas Abstand zu den konkreten Ereignissen des politischen Machtwechsels 1999/2000 hält, um auf einer grundsätzlicheren Ebene Fragen der österreichischen Demokratiequalität zu behandeln. Die AutorInnen beschäftigen sich seit einigen Jahren im Rahmen von AGORA, der Sektion Demokratieforschung der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW), mit demokratiepolitischen Themen. Ein Produkt der gemeinsamen Arbeit ist der 1996 erschienene Band „Die Qualität der österreichischen Demokratie. Versuche einer Annäherung“ (Campbell et al. 1996). Dieses Mal beabsichtigen wir, mit einem allgemein verständlichen, umfangmäßig handlichen und systematisch gegliederten Band Zustand und Entwicklungsperspektiven von Demokratiequalität in Österreich zu untersuchen sowie Anregungen zur weiteren Beschäftigung mit Demokratie zu geben. Unser Ziel ist es, einerseits gegenüber bereits vorhandenen essayistischen und wissenschaftlichen Beiträgen über Demokratiequalität eine Systematik und argumentative Klarheit zu erreichen. Andererseits wollen wir die wissenschaftliche Fachdiskussion auch für eine politisch interessierte Öffentlichkeit zugänglich machen.

Wir wollen beides miteinander verbinden: Auf Basis wissenschaftlicher Analysen einem politisch interessierten Publikum kompakte Informationen

zur Bestandsaufnahme der Demokratie in Österreich bieten; und darüber hinaus möchten wir Fragen zur Diskussion stellen, von denen wir hoffen, dass sie zum Nachdenken über die österreichische Demokratiequalität anregen. Daraus können auch Impulse zur Diskussion in der politischen Erwachsenenbildung entstehen sowie Kritik und/oder Verbesserungsvorschläge zur Demokratiequalität folgen.

Wir bieten sechs Einzelbeiträge zu ausgewählten Themen und einen (zum Teil darauf aufbauenden) Werkzeugkasten von Fragen zur Demokratiequalität in Form eines „Do-it-yourself-Audit“ an. Dieser Audit und die jeweiligen Beiträge werden weiter unten noch näher vorgestellt.

Diesem Band liegt kein gemeinsames und einheitliches Verständnis der AutorInnen zu Demokratie und Demokratiequalität zugrunde, da dies einen grundsätzlichen Konsens über verschiedene Bedeutungsinhalte von Demokratiequalität und deren Kriterien erfordern würde. Fertige, eindeutig und einheitlich definierte Antworten und Positionen wären innerhalb einer demokratischen Gesellschaft unserer Meinung nach auch gar nicht wünschenswert. Demokratie setzt sich aus vielen „kleinen“ Bausteinen zusammen, die ihre Qualität ausmachen und mitbestimmen, und selbst dieses „Puzzle“ kann unterschiedliche Bilder ergeben. Ein vorgegebenes, klar definiertes Verständnis von dem, was Demokratie und Demokratiequalität sind beziehungsweise sein sollen, würde dem Anspruch des Buches nicht gerecht werden, die LeserInnen aufgrund von Gedankenanstößen und Fragen selbst entsprechende Antworten suchen zu lassen.

Dennoch haben wir versucht, in Form unterschiedlicher Fragestellungen, die den gesamten Band wie auch die einzelnen Beiträge durchziehen, auf mögliche Bestimmungsmerkmale und Kriterien von Demokratiequalität hinzuweisen, um unseren Ausführungen auch eine gewisse Konsistenz und Systematik zu verleihen.

Zunächst gehen wir in den Einzelbeiträgen jeweils für unseren Untersuchungsbereich auf folgende vier gemeinsame, systematische Fragestellungen ein:

1. *Wie definieren wir Demokratie und unsere (theoretischen) Kriterien für Demokratiequalität?*
2. *Wie sind Zustand und die historische Entwicklung von Demokratie und Demokratiequalität beschaffen und wie sind sie gemäß unseren Kriterien für Demokratiequalität zu bewerten?*
3. *Welche aktuelle Reformen und/oder Veränderungstendenzen von Demokratie und Demokratiequalität zeichnen sich ab?*
4. *Was sind mögliche beziehungsweise aus unserer Sicht wünschenswerte (längerfristige) Entwicklungsperspektiven von Demokratie und Demokratiequalität – auch vor dem Hintergrund unserer Kriterien für Demokratiequalität?*

Am Ende jedes Beitrags erfolgt im Rahmen einer „Strukturbox“ auch eine knappe Zusammenstellung der nach diesen Fragestellungen geordneten Befunde und Einschätzungen.

Unser Verständnis von Demokratie und die von uns jeweils herangezogenen Kriterien für Demokratiequalität sind – abhängig auch vom Thema – verschieden. Auch in der umfangreichen wissenschaftlichen Literatur (vgl. etwa den Überblick in Schmidt 2000) gibt es keinen anerkannten Konsens über verbindliche Kriterien und/oder (Wert-)Maßstäbe für Demokratiequalität. Dennoch haben wir in internen Diskussionen versucht, ein Spektrum von Grundprinzipien und Kriterien für Demokratiequalität zu umreißen, das sich vor allem auf gewisse Wertvorstellungen, Beziehungsmuster und Verfahrensfragen von Demokratie konzentriert. Dabei kann festgestellt werden, dass es innerhalb dieses Spektrums sowohl Überschneidungen als auch (Ziel-)Konflikte im Verhältnis dieser Grundprinzipien und Kriterien gibt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit und ohne systematische Reihung gehören dazu unter anderem:

- Vorstellungen von politischer und sozialer Gleichheit; (auch im Verhältnis zu)
- Vorstellungen von politischer und sozialer Freiheit;
- Beziehungen zwischen Individuum und Gesellschaft sowie dem „Staat“, wobei es hier um die Geltung und das Verhältnis von Rechten und Pflichten geht;
- Ein- und Ausschluss bestimmter Personen(gruppen) von demokratischen Grundwerten, Rechten und Pflichten – maßgeblich unter anderem für die Zuerkennung (staats-)bürgerlicher Rechte;
- das Verhältnis zwischen BürgerInnen an der „Basis“ und politischen Eliten sowie demokratische Verfahren, die diese Beziehungen regeln;
- in diesem Zusammenhang Ausmaß und Verhältnis von politischer Partizipation und Kontrolle von Entscheidungsprozessen im politischen System;
- Fragen der Zugänglichkeit politischer EntscheidungsträgerInnen und der Transparenz politischer Entscheidungsprozesse;
- Ausmaß und Verhältnis unterschiedlicher Verfahren (etwa Wahlen), um politischen Institutionen und Akteuren demokratische Legitimität zu verschaffen.

Von derart allgemein formulierten Grundprinzipien von Demokratie und Demokratiequalität können schließlich konkretere Fragestellungen zur Identifikation und Bewertung von Demokratiequalität abgeleitet werden. Hier können wir auf ein Beispiel aus der wissenschaftlichen Literatur hinweisen: Für David Beetham, einen der InitiatorInnen für ein Forschungsprogramm zu einem „Democratic Audit of the United Kingdom“, also für ein Vorhaben, die

Qualität der britischen Demokratie auf den Prüfstand zu stellen, waren die „Kontrolle von Entscheidungsprozessen durch das Volk“ (*popular control*) sowie „politische Gleichheit“ bei Ausübung dieser Kontrolle (*political equality*) wesentlich. Beetham bezog diese Prinzipien auf vier Dimensionen, nämlich „freie und faire Wahlen“, „offene, rechenschaftspflichtige und responsive Regierung“, „bürgerliche und politische Rechte und Freiheiten“ sowie „eine demokratische Gesellschaft“ und er formulierte dafür insgesamt 30 Fragen als „Democratic Audit criteria“ (Beetham 1993, 1994). Diese Fragen strukturierten dann zwei umfangreiche Bände „The Three Pillars of Liberty. Political Rights and Freedoms in the United Kingdom“ (Klug/Starmer/Weir 1996) sowie „Political Power and Democratic Control in Britain“ (Weir/Beetham 1999), und wurden seither in vergleichenden internationalen Tests in Zusammenarbeit mit dem International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) erheblich weiter entwickelt (Beetham et al. 2001). Ein derartiges stufenweises Vorgehen von der Formulierung allgemeiner Grundprinzipien bis zu deren Anwendung auf bestimmte Untersuchungsbereiche und einer Konkretisierung in Form spezifischer Kriterien für Demokratiequalität macht es möglich, zielgerichtet und systematisch die Qualität von Demokratien zu untersuchen.

Für diesen Band übernahmen wir zwar nicht Beethams inhaltliches und methodologisches Konzept im Verhältnis 1 : 1; ähnlich wie im „Democratic Audit of the United Kingdom“ streben wir jedoch an, in den jeweiligen Einzelbeiträgen unser Verständnis von Demokratie und unserer Kriterien für Demokratiequalität zu begründen und zu erläutern. Vom britischen Forschungsprogramm ließen wir uns auch zur Vorstellung inspirieren, Gedankenanstöße in Form allgemeiner Fragen möglichst allgemeinverständlich zu formulieren, um es politisch interessierten BürgerInnen möglich zu machen, die Qualität der österreichischen Demokratie zu prüfen. Damit können sich etwa auch für die politische Erwachsenenbildung neue Perspektiven eröffnen. Dies ist Sinn und Zweck des „Do-it-yourself-Audit“ am Ende des Bandes. Orientiert an den in der Einleitung angerissenen Überlegungen zu Grundprinzipien und Kriterien für Demokratiequalität präsentieren wir einen Werkzeugkasten allgemeiner Fragen zur Untersuchung von Demokratiequalität.

Diese allgemeinen Fragen fassen wir aus Gründen der Systematik in fünf Gruppen zusammen, und zwar in:

- allgemeine Ausgangsfragen;
- Grundrechte und Zivilgesellschaft;
- Partizipation;
- Kontrolle und Responsivität sowie schließlich
- Zielkonflikte und Demokratie-„Paradoxa“ im Verhältnis von Grundprinzipien und Kriterien.

Eine genauere Begründung und Erläuterung dieser Typenbildung erfolgt im Kapitel zum „Do-it-yourself-Audit“. Hier präsentieren wir im Anschluss an diese allgemeinen Fragen die kapitelspezifischen Fragen, die in den Einzelbeiträgen Kriterien für Demokratiequalität ansprechen. Selbstverständlich ist dieses Fragenset weder vollständig noch über Kritik erhaben: Es soll unser gemeinsames Nachdenken über Fragen und Kriterien für Demokratiequalität dokumentieren und ein Angebot dafür darstellen, einerseits diese Fragen/Kriterien zu verwenden, andererseits in Auseinandersetzung damit auch andere Fragen/Kriterien zu entwickeln.

Abschließend noch ein knapper Überblick zum Aufbau des Buches: Die sechs Einzelbeiträge befassen sich exemplarisch mit ausgewählten Themen beziehungsweise Problemfeldern von Demokratie und Demokratiequalität in Österreich, wobei wir von den Arbeits- beziehungsweise Interessengebieten der AutorInnen ausgingen. Um eine nur in internen Diskussionen zu begründende und herstellbare gemeinsame Systematik der Beiträge zu erreichen, verzichteten wir darauf, AutorInnen außerhalb der Sektion Demokratieforschung einzuladen. Damit zielten wir auch nicht auf eine thematische Vollständigkeit ab: Eine größere Zahl von Aufsätzen hätte auch das Anliegen gefährdet, einen bewusst „handlich“ angelegten Band vorzulegen. Die hier gewählte Reihenfolge der Beiträge scheint uns jene zu sein, die es am leichtesten möglich macht, die einzelnen Themen miteinander in Beziehung zu setzen.

*David F.J. Campbell* beschäftigt sich zunächst allgemein mit der Demokratiequalität von politischem Wechsel, Wettbewerb und politischem System in Österreich. Dabei geht es ihm vor allem darum, die Bedeutung von entwickelten und gewährleisteten Grundrechten sowie von machtausgleichenden Strukturen für die Verbesserung von Demokratiequalität herauszuarbeiten. *Hubert Sickinger* untersucht anschließend die Demokratiequalität des österreichischen Parlamentarismus, wobei er sich auf Kriterien wie Gesetzgebung, die Zurechenbarkeit politischer Verantwortlichkeit, die parlamentarische Tribünefunktion sowie Kontrolle der Regierung und die Zugänglichkeit der politischen Elite für die Bevölkerung bezieht. Die Demokratiequalität politischer Partizipation ist Gegenstand des Aufsatzes von *Christian Schaller*, der dafür Wahlsystem, Instrumente direkter Demokratie und zivilgesellschaftliche Partizipation analysiert. Prüfkriterien sind Einschluss, rechtliche und soziale Gleichheit, Freiheit der Wahl, Kontrolle politischer Entscheidungen und politischer Pluralismus. Dem Umstand, dass spätestens seit 1995 Österreichs Demokratie nicht mehr ausschließlich im nationalstaatlichen Kontext untersucht werden kann, trägt *Christine Neuhold* Rechnung: Sie befasst sich mit Auswirkungen des EU-Beitritts auf Österreichs Demokratiequalität, und behandelt direktdemokratische Beteiligungsrechte auf europäischer Ebene, Wahl und demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments, erhöhtes Verständnis und

Transparenz von Entscheidungsprozessen sowie die parlamentarische Kontrolle über EU-Angelegenheiten in Österreich. Mit der Frage „Gleichberechtigte Partizipation oder strukturelle Ausgrenzung?“ stellt *Karin Liebhart* genderpolitische Aspekte der Demokratiequalität Österreichs auf den Prüfstand. Behandelt werden unter anderem rechtliche und soziale Gleichheit sowie effektiv gleiche Zugangs- und Partizipationschancen von Frauen und Männern im Hinblick auf politische Entscheidungen und Institutionen. Danach analysiert *Margit Leuthold* die Bedeutung von politischer Erwachsenenbildung für Demokratie und Demokratiequalität in Österreich. Die Autorin untersucht dabei, inwiefern die Parteiakademien der vier im Nationalrat vertretenen Parteien Wissen um die Geschichte der Demokratie vermitteln und politische Beteiligung im Rahmen politischer Erwachsenenbildung fördern. Weiters geht Leuthold darauf ein, inwiefern die Kriterien soziale Gleichheit, Freiheit der Angebote und politische Erwachsenenbildung als öffentlicher Bildungsauftrag erfüllt werden.

Schließlich folgen der von *David F. J. Campbell* und *Christian Schaller* koordinierte „Do-it-yourself-Audit“ sowie ein knappes Schlusskapitel, das in etwas freierer Form Reflexionen zur Diskussion über Demokratiequalität präsentiert.

Für die ausgezeichnete Layoutierungsarbeit möchten wir ferner *Gertrud Hafner* unseren Dank aussprechen. Abschließend möchten wir dankend erwähnen, dass eine Vortragsreihe von uns AutorInnen in Kooperation mit dem Kulturhof und der Volkshochschule Amstetten über „Demokratie in Österreich“ im Jahr 2000 das vorliegende Buch wesentlich inspirierte.

## Literatur

- Beetham*, David (1993). Auditing Democracy in Britain. The Democratic Audit of the United Kingdom (Democratic Audit Paper No. 1), Essex: Charter88 Trust.
- Beetham*, David (1994). Key Principles and Indices for a Democratic Audit, in: David *Beetham* (Hg.): Defining and Measuring Democracy, London: Sage, 25–43.
- Beetham*, David/Sarah *Bracking*/Iain *Kearton*/Stuart *Weir* (2001). Handbook on Democracy Assessment, Den Haag: Kluwer Law International (in Kooperation mit International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm).
- Campbell*, David F.J./Karin *Liebhart*/Renate *Martinsen*/Christian *Schaller*/Andreas *Schedler* (Hg.) (1996). Die Qualität der österreichischen Demokratie. Versuche einer Annäherung, Wien: Manz.
- Charim*, Isolde/Doron *Rabinovici* (Hg.) (2000). Österreich. Berichte aus Quarantänen, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Fleischhacker*, Michael (2001). Wien, 4. Februar 2000 oder Die Wende zur Hysterie, Wien: Czernin.
- Haslinger*, Josef (2001). Klasse Burschen. Essays, Frankfurt am Main: S. Fischer.

- Karlhofer*, Ferdinand/Joseph *Melchior*/Hubert *Sickinger* (Hg.) (2001). Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft, Baden-Baden: Nomos.
- Khol*, Andreas (2001). Die Wende ist geglückt. Der schwarz-blaue Marsch durch die Wüste Gobi, Wien: Molden.
- Khol*, Andreas/Günther *Ofner*/Günther *Burkert-Dottolo*/Stefan *Karner* (Hg.) (2001). Österreichisches Jahrbuch für Politik 2000, Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Klug*, Francesca/Keir *Starmer*/Stuart *Weir* (1996). The Three Pillars of Liberty. Political Rights and Freedoms in the United Kingdom (Democratic Audit Volume No. 1), London: Routledge.
- Pelinka*, Anton/Fritz *Plasser*/Wolfgang *Meixner* (Hg.) (2000). Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien: Signum.
- Pelinka*, Anton/Sieglinde *Rosenberger* (2000). Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends, Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Pelinka*, Anton/Manfried *Welan* (2001). Austria Revisited. Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Schmidt*, Manfred G. (2000). Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen: Leske + Budrich.
- Sperl*, Gerfried (2000). Der Machtwechsel. Österreichs politische Krise zu Beginn des 3. Jahrtausends, Wien: Czernin.
- Thurnher*, Armin (2000a). Das Trauma – ein Leben. Österreichische Einzelheiten, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Thurnher*, Armin (2000b). Heimmiederlage. Nachrichten aus dem neuen Österreich, Wien: Zsolnay.
- Weir*, Stuart/David *Beetham* (1999). Political Power and Democratic Control in Britain (Democratic Audit Volume No. 2), London: Routledge.
- Welan*, Manfred (1999). Demokratie auf Österreichisch oder Die erstarrte Republik, Wien: Czernin.

David F. J. Campbell

## Zur Demokratiequalität von politischem Wechsel, Wettbewerb und politischem System in Österreich

### 1. Einleitung: Beschreibung der Fragestellungen

Ausgehend von der Überlegung, dass politischer Wechsel – im Sinne neuer Regierungen und Regierungskoalitionen – grundsätzlich Demokratiequalität fördern kann, wird ein Definitionsversuch von Demokratie geliefert, der politische „Kontextbedingungen“ zu politischem Wechsel in zweifacher Hinsicht betont: entwickelte (und gewährleistete) *Grundrechte* sowie *machtausgleichende politische Strukturen*. Werden diese Kontextbedingungen erfüllt, so die These, dann fördert politischer Wechsel tatsächlich Demokratiequalität. Politische Trendbefunde legen für Österreichs Demokratie nahe, dass in Zukunft – zumindest auf Bundesebene – häufiger mit politischem Wechsel zu rechnen ist. Zu diesen Trendbefunden zählen sowohl die Transformation von einem „faktischen“ Zweiparteien- in ein Vierparteiensystem als auch Veränderungen im Wahlverhalten (etwa die Zunahme von Wechselwählerinnen und Wechselwählern). Deshalb lässt sich argumentieren, dass sich Österreichs Demokratie schrittweise zu einer „Wettbewerbsdemokratie“ entwickelt. Damit gewinnt für Österreich die Bewertung der Grundrechte sowie des machtausgleichenden Potenzials politischer Strukturen eine besondere Bedeutung.

Im Bereich der Grundrechte konzentriert sich die Analyse auf folgende Themen: Staatsbürgerschaft und ihr Erwerb; Doppel- oder Mehrfachstaatsbürgerschaft; Integration von Ausländerinnen und Ausländern; Meinungsfreiheit; sowie Wissenschafts- und Forschungsfreiheit. Diese Grundrechte wurden unter anderem deshalb ausgewählt, da sie im Hinblick auf die politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sind. Bezogen auf das machtausgleichende Potenzial politischer Strukturen werden auf Bundesebene die Beziehungen zwischen Nationalrat, Bundesrat sowie Bundespräsident betrachtet; zusätzlich werden auch die Länderebene und direktdemokratische Instrumente (vor allem Volksabstimmungen) in die Analyse eingeblendet.

Nach einem Überblick über die historische Entwicklung Österreichs zur Wettbewerbsdemokratie (Kap. 3) und nach Bewertung und Bewertungsmöglichkeiten der gegenwärtigen Situation (Kap. 4) stellen wir für Österreich *Reformvorschläge* für Grundrechte sowie für machtausgleichende politische Strukturen zur Diskussion (Kap. 5). Das Ziel der Reformvorschläge besteht



darin, die Kontextbedingungen für politischen Wechsel in Österreich derart zu gestalten, dass die zunehmende Wettbewerbsorientierung nicht zu einer Reduktion von Demokratiequalität führt; für Österreich sollen vielmehr Realisierungsmöglichkeiten für einen Zuwachs an Demokratiequalität angedacht werden. Die Schlussbetrachtung fasst noch einmal die Bedeutung der Reformvorschläge zusammen.

## **2. Ein Definitionsversuch für Demokratie und Kriterien für Demokratiequalität: Politischer Wechsel, Grundrechte und machtausgleichende politische Strukturen**

Da hier politischer Wechsel vor allem im Sinne neuer Regierungen und Regierungskoalitionen verstanden wird, und Regierungskoalitionen von politischen Parteien getragen werden, wollen wir zuerst das (strategische) Verhalten von Parteien untersuchen. In der politikwissenschaftlichen Diskussion gibt es dafür häufig folgende Beschreibungen (siehe dazu beispielsweise die einzelnen Beiträge in Müller/Strøm 1999):

- „*Policy-Seeking*“: Damit wird betont, dass Parteien deshalb Regierungsmacht anstreben, um anschließend eine bestimmte Politik (Policy) umsetzen zu können.
- „*Office-Seeking*“: Mit dieser Bezeichnung wird angedeutet, dass Parteien primär an den Privilegien öffentlicher Ämter (Office) interessiert sind, und deshalb über Regierungsfunktionen verfügen möchten.
- „*Vote-Seeking*“: Parteien möchten Wahlen beziehungsweise Wahlstimmen (Votes) gewinnen, um damit öffentliche Ämter (Regierungsfunktionen) zu übernehmen und/oder eine bestimmte Politik umzusetzen.

Idealisierende Demokratiebeschreibungen legen nahe, dass politische Parteien – und somit auch Regierungskoalitionen – in erster Linie *policy-seeking* sind, das heißt, eine „inhaltlich“ konkret definierte Politik verfolgen möchten. Diese Politik würde sich von der Ideologie und/oder Programmatik der Partei (Parteiprogramme, Wahlprogramme) ableiten. Idealtypisch betrachtet möchten Parteien vor allem deshalb Wahlen gewinnen und öffentliche Ämter anstreben, um dann genau jene Politik umzusetzen, welche sie für die beste (optimale) Politik für die Gesellschaft halten. Dieser Anspruch lässt sich jedoch kritisch hinterfragen. Im Bereich der empirischen und vergleichenden Politikwissenschaft gibt es den Befund oder zumindest die These, dass bei Parteien das Verhalten des *office-seeking* und/oder *vote-seeking* häufiger als das des *policy-seeking* anzutreffen ist: Zu Beginn von Regierungsperioden agieren Parteien noch häufiger *policy-seeking*, später

jedoch rücken *office-seeking* und/oder *vote-seeking* stärker in den Vordergrund (siehe wiederum Müller/ Strøm 1999, 283–285). Deshalb lautet die kritische Diagnose: Je länger Parteien regieren, desto mehr dient dieses Regieren dem eigenen Machterhalt, und desto nebensächlicher wird das Umsetzen einer bestimmten Politik, von der Parteien zu Beginn von Regierungsperioden vielleicht noch idealistisch überzeugt waren.

Bezogen auf die Lösungskompetenz gesellschaftlicher Probleme durch Parteien gibt es in der Politikwissenschaft die „*Saliency Theory*“ (siehe Budge/Farlie 1983, 21–56): Diese besagt, dass die Gesellschaft den Parteien für unterschiedliche Bereiche durchaus unterschiedliche *Kompetenzen für „Issues“* (Sachthemen) zuweist. Aus Sicht der Wählerinnen und Wähler eignen sich die einzelnen Parteien unterschiedlich gut für verschiedene Sachthemen oder Regierungsaufgaben. Verschiebungen der Bedürfnisprioritäten von Wählerinnen und Wählern erklären damit teilweise, warum neue Parteien an die Regierungsmacht gewählt werden (wobei tatsächliche Regierungsbeteiligung nicht nur vom Wahlergebnis abhängt). Bezogen auf diese „Issue-Kompetenz“ soll noch folgender Gedankengang näher ausgeführt werden: Gesellschaft zeichnet sich durch einen hohen Grad an Komplexität aus. Der Versuch, Gesellschaft zu regieren, ist gleichzusetzen mit dem Versuch, auf Herausforderungen und Probleme der Gesellschaft adäquat einzugehen. Regierungspolitik ist somit auch immer ein Lösungsversuch für gesellschaftliche Herausforderungen und Probleme. Dabei verlangt Regieren auch, zwischen verschiedenen Herausforderungen und Bedürfnissen letztlich Prioritäten zu setzen: Im Hinblick darauf, *was* und vor allem auch *wie* etwas gelöst werden soll. Damit werden umgekehrt andere Herausforderungen/Probleme, und auch „andere“ Lösungsansätze, vernachlässigt. Ferner entstehen immer neue Herausforderungen/Probleme, für die ebenfalls – teilweise neue – Lösungsansätze gefunden werden müssen.

Regierungspolitik ist damit immer „sub“-optimal, da sie nicht alle Herausforderungen und Probleme mit gleicher Qualität lösen kann. Regierungspolitik konzentriert sich auf bestimmte Aufgaben (löst diese vielleicht auch in der Wahrnehmung der Bevölkerungsmehrheit annähernd „optimal“), vernachlässigt gleichzeitig aber andere Aufgaben. Politischer Wechsel lässt sich deshalb als ein Reaktionsmuster des politischen Systems auf die grundsätzliche Sub-Optimalität von Regierungspolitik verstehen: Neue Regierungsparteien und Koalitionsregierungen können vernachlässigte Aufgaben kompensieren und gezielter auf neue Herausforderungen und Probleme eingehen. Da aber neue Regierungen letztlich auch „sub-optimal“ agieren, erfordert dies – über einen mittel- bis längerfristigen Zeitraum betrachtet – einen permanenten „Austauschzyklus“ von Regierungs- durch Oppositionsparteien.

Abgeleitet von teilweise negativen Konsequenzen überlangen Regierens (als Ergebnis von *office-seeking*) sowie der allgemeinen Beschränktheit und Sub-Optimalität von Regierungspolitik folgt, dass in Demokratien dem

politischen Wechsel theoretisch und prinzipiell eine demokratiefördernde Qualität zukommt. Damit politischer Wechsel aber tatsächlich die Demokratiequalität steigert, müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein, die hier als Kriterien für Demokratiequalität und damit auch als Definitionsmerkmale von Demokratie gesehen werden:

1. *Auswahl und Pluralismus von demokratischen Parteien sowie Toleranz für gesellschaftlichen und politischen Pluralismus:* Es ist notwendig, dass immer mehrere Parteien zur Auswahl stehen, zwischen denen sich Wählerinnen und Wähler entscheiden können. Problematisch ist es, wenn dazu auch solche Parteien zählen, die vielfach nicht als Bestandteil eines demokratischen Grundkonsenses angesehen werden beziehungsweise von denen behauptet wird, dass sie den demokratischen Grundkonsens verletzen. Dabei kann es sich um populistische, radikale oder extremistische Parteien handeln. Dann stellt sich die Frage, ob sich solche Parteien verantwortungsvoll in Regierungsverantwortung einbinden lassen: „Mäßig“ Regierungsverantwortung diese Parteien oder werden dadurch Regierungen unnötig (populistisch) radikalisiert und die Gesellschaft letztlich polarisiert – mit einer Infragestellung des demokratischen Grundkonsenses? Als Grundkonsens einer Gesellschaft oder Demokratie können Auffassungen oder Meinungen gelten, die von einer deutlichen Bevölkerungsmehrheit getragen werden (sowohl auf Ebene der Wählerinnen und Wähler als auch auf der Ebene von Eliten oder Expertinnen und Experten). Erst eine Auswahl an „demokratischen“ Parteien, die respektvoll mit dem gesellschaftlichen Grundkonsens umgehen, und deren Regierungseinbindung ermöglichen ein demokratieförderndes Wechselspiel von Regierung und Opposition und damit regelmäßigen „politischen Wechsel“ auf Regierungsebene. Toleranz für gesellschaftlichen Pluralismus sowie (partei-)politischer Pluralismus sollte ferner als eine Einstellung gewertet werden, die Demokratiequalität unterstützt. Damit lässt sich auch umgekehrt von gesellschaftlichen Akteuren und politischen Parteien einfordern, dass sie Toleranz für gesellschaftlichen sowie politischen Pluralismus respektieren und unterstützen.
2. *Politische Kontextbedingungen der Grundrechte und des Machtausgleichs für Regierungen und Regierungswechsel:* Zusätzlich zur Integrationsfähigkeit von Parteien in Regierungsverantwortung sind bestimmte politische Kontextbedingungen von Bedeutung. Dazu zählen einerseits entwickelte Grundrechte – wobei diese Grundrechte effektiv gewährleistet sein müssen, da eine rein (formal-)rechtliche Verankerung ungenügend wäre – sowie andererseits machtausgleichende (machtbalancierende) politische Strukturen, im Sinne von „Checks and Balances“. Grundrechte und Machtausgleich kombiniert sollen letztlich verhindern, dass eine Regierung mit 51% der Parlamentsmandate auch über 100%

der (politischen) Macht verfügt, da sich solche Machtkonzentrationen zu einer Gefahr für gesellschaftliche Toleranz sowie gesellschaftlichen und politischen Pluralismus entwickeln können. Übermäßige politische Machtkonzentration kann politischen Wechsel erschweren oder letztlich blockieren. Grundrechte und Machtausgleich gilt es ferner so zu gestalten, dass sie durch einen politischen Wechsel nicht einfach in Frage gestellt und „aufgehoben“ werden können. Für Änderungen von Grundrechten und Machtausgleich sind „deutliche Hürden“ (etwa im Verfassungsrang) vorzusehen.

Für Demokratie und Demokratiequalität wird deshalb folgende Definition vorgeschlagen: Ein politisches System mit politischen Regierungswechseln kann als ein System mit „höherer“ Demokratiequalität gelten, wenn es eine Auswahl und einen Pluralismus von demokratischen Parteien sowie Toleranz und Pluralismus gibt, und wenn wichtige politische Kontextbedingungen für Regierungen und Regierungswechsel erfüllt sind. Zu diesen Kontextbedingungen zählen einerseits entwickelte Grundrechte sowie andererseits politische Strukturen, die dauerhaft einen politischen Machtausgleich bewirken.

### **3. Historische Entwicklung und gegenwärtiger Zustand von Österreichs Demokratie: Konfliktdemokratie, Konsensdemokratie und Wettbewerbsdemokratie**

Die demokratische Phase der Ersten Republik umfasste die Jahre 1918/19 bis 1933. 1933/34 scheiterte schließlich diese parlamentarische Demokratie und wurde durch den „Ständestaat“ abgelöst. Der Zusammenbruch von Österreichs Demokratie in den 1930er-Jahren wird häufig in einen engen Zusammenhang mit der damaligen Wirtschaftskrise gesetzt, die das gesamte Europa erfasste. Trotzdem würde ein vorrangig „ökonomischer Determinismus“ als Erklärungsmodell für Österreichs Demokratiekollaps zu kurz greifen (siehe etwa Gerlich/Campbell 2000). Folgende politische Faktoren müssen genannt werden: (1) ein mangelnder politischer Grundkonsens vieler wesentlicher Akteure über die Bedeutung und Wichtigkeit parlamentarischer Demokratie; (2) eine mangelnde politische Toleranz, wobei das Phänomen des Antisemitismus und seine Verwendung in der Politik besonders krass Intoleranz gegenüber gesellschaftlichem Pluralismus ausdrückten; (3) eine teilweise Bereitschaft zur Unterstützung demokratieferner oder demokratiefeindlicher Ideologien. Zusammengefasst lässt sich Österreichs Demokratie der Zwischenkriegszeit als eine „Konfliktdemokratie“ typologisieren, die in letzter Konsequenz nicht wegen einer ökonomischen Krise, sondern aufgrund „interner politischer Probleme“ – wie eines fehlenden demokratischen Grundkonsenses – zusammenbrach. Als Österreich 1938 vom totalitären

Dritten Reich angeschlossen wurde, existierte Österreichs Demokratie nicht mehr.

Nach der Niederlage des Nationalsozialismus im Zweiten Weltkrieg wurde 1945 die Zweite Republik gegründet und wiederum ein demokratisches parlamentarisches System implementiert. Für die Periode 1945–1999 bietet sich dabei der Begriff der „Konsensdemokratie“ (oder „Konkordanzdemokratie“) an, welcher besagt, dass das politische System Österreichs – etwa auf der Ebene der Bundespolitik, aber auch auf Länderebene – überwiegend auf überparteiliche Konsensualität ausgerichtet war. Das manifestierte sich deutlich in den sogenannten Großen Koalitionen zwischen ÖVP (Österreichische Volkspartei) und SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs) während der Perioden 1947–1966 und 1987–2000. Die Großen Koalitionen waren wahrscheinlich auch Reaktionen auf äußere Kontextbedingungen: die Erlangung österreichischer Souveränität in den 1950er-Jahren (Abschluss des Staatsvertrages) sowie die Vorbereitung auf und Durchführung des Beitritts zur Europäischen Union (EU) in den 1990er-Jahren. Die Großen Koalitionen drückten aber auch das Interesse der beiden größten politischen Parteien aus, durch Zusammenarbeit auf Regierungsebene einen breiten politischen Grundkonsens innerhalb der Gesellschaft herzustellen. Bis 1983 verzichteten ÖVP und SPÖ darauf, die FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) in koalitionäre Regierungsverantwortung auf Bundesebene einzubinden: Das lässt sich zumindest teilweise dahingehend interpretieren, dass die FPÖ (beziehungsweise die Vorläuferorganisation VdU) nicht von genügend politischen Akteuren als Bestandteil eines Grundkonsenses anerkannt wurde (Mommesen-Reindl 1981, 467).

Die Konsensorientierung zwischen ÖVP und SPÖ wurde noch durch die Umsetzung der „Sozialpartnerschaft“, eines korporatistischen Netzwerkes, unterstützt. Emmerich Tálos (1997, 432) definiert die Sozialpartnerschaft folgendermaßen: „Gemeint ist damit ein spezifisches Muster der Interessenvermittlung und Interessenpolitik; seine Träger sind die großen Dachverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressenorganisationen sowie die Regierung bzw. die Fachressorts; es ist ein Muster, das wesentlich durch Kooperation und Abstimmung der Interessen zwischen diesen Trägern gekennzeichnet ist...“. Ferner bestand auf Länderebene – ausgenommen Wien und Vorarlberg – traditionell nicht das „Majorsprinzip“ für die Regierungsbildung (also durch Mehrheitsbeschluss), sondern ein „Proporzprinzip“, demzufolge Parteien aufgrund ihrer Mandatsstärke in den Landtagen auch in den Landesregierungen vertreten sein müssen (Fallend 1997, 851–852). Da in diesen sowie im Bereich der Sozialpartnerschaft ebenfalls ÖVP und SPÖ direkt oder indirekt durch organisatorische Verflechtung dominierten, beschränkte sich die Konsensorientierung der Großparteien nicht auf die Bundesebene (Nationalrat und Bundesregierung).

Selbst während der Periode der ÖVP- beziehungsweise SPÖ-Alleinregierungen auf Bundesebene (1966–1983) wurde vielfach ein konkordanzdemokratischer Politikstil weiterverfolgt (Sickinger 2001, 443–444). Diese Konsensdemokratie hatte aber auch Nachteile:

- eine breite machtpolitische beziehungsweise parteipolitische Durchdringung der österreichischen Gesellschaft durch die beiden Großparteien ÖVP und SPÖ;
- ein eingeschränktes Wechselspiel von Regierung und Opposition (ausgenommen die Periode der Alleinregierungen 1966–1983);
- umfassende Politikblockaden auf Regierungsebene;
- da sich das politische System auf das großkoalitionäre Kooperationsmuster zwischen ÖVP und SPÖ konzentrierte, lässt sich zur Diskussion stellen, dass der Weiterentwicklung wichtiger (struktureller und/oder institutioneller) Kontextbedingungen zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde: Etwa im Hinblick auf Grundrechte oder solche politischen Strukturen, die einen politischen Machtausgleich – unter Nutzung des Wechselspiels von Regierung und Opposition – fördern (siehe dazu beispielsweise Schaller 1997, C30–C34).

Gesellschaftliche Zustimmung (oder Nicht-Zustimmung) zur Konsensdemokratie beziehungsweise den beiden großkoalitionären Parteien lässt sich auch von Indikatoren zum Wahlverhalten ableiten. Wird die Stimmabgabe für ÖVP und SPÖ addiert, so wuchs im Zeitraum 1949–1975 der aggregierte Stimmenanteil (Konzentrationsindex) für ÖVP und SPÖ von 82,7 auf 93,4% (siehe Figur 1).<sup>1</sup> Trotz vorhandenem Dreiparteiensystem klassifiziert Müller (2000, 283) deswegen für den Zeitraum 1966–1983 das politische System Österreichs als ein faktisches „Zweiparteiensystem“. Pelinka (1999, 503) prägte in diesem Zusammenhang auch den Begriff des „Zweieinhalb-Parteiensystems“. In diesem Sinne lassen sich die ÖVP- (1966–1970) sowie SPÖ-Alleinregierungen (1970–1983) als ein „Spezialfall“ dieser Parteienkonzentration interpretieren: Die gesellschaftliche Zustimmung zu diesen Parteien war so hoch, dass ÖVP und SPÖ (nacheinander) absolute Mandats- oder WählerInnen-Mehrheiten erreichen konnten. Während der Neuaufgabe der Großen Koalition durch SPÖ und ÖVP in den Jahren 1987–2000 entwickelte sich diese Großparteienkonzentration hingegen deutlich rückläufig und reduzierte sich von 84,4% (1986) auf 60,1% (1999). Damit unterlag die „Konsensdemokratie“ in den 1990er-Jahren deutlichen Erosionen. Auch die durch Meinungsumfragen erhobene Zustimmung zur Großen Koalition nahm ab (siehe wieder Müller 2000, 293). Gleichzeitig wurde die Große Koalition durch das Erstarken der FPÖ entscheidend herausgefordert.

Folgende Tendenzen des politischen Systems lassen sich ab den 1980er-

---

1 Die Reduktion der Parteienkonzentration zwischen 1945 und 1949 erklärt sich damit, dass 1949 der VdU, eine Vorläuferorganisation der FPÖ, erstmals zu Wahlen zugelassen wurde.

Jahren zur Diskussion stellen:

1. Österreich transformierte sich von einem „faktischen“ Zweiparteiensystem beziehungsweise einem „Zweieinhalb-Parteiensystem“ in ein „strukturelles“ Vierparteiensystem (Campbell 1991, 221). Das österreichische Parteiensystem entspricht zunehmend Kriterien eines „pluralen Parteiensystems“.<sup>2</sup>
  2. Umfragen belegen, dass sich die FPÖ seit der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre von einer Mitte-Position deutlich nach „rechts“ bewegte und damit derzeit eindeutig die am „weitesten rechts“ platzierte Parlamentspartei darstellt (siehe Müller 2000, 294–296). Dieser Rechtsschwenk der FPÖ wird auch durch ExpertInnenbefragungen belegt (Campbell 1992, 170).
  3. Das parteipolitische Spektrum Österreichs „dehnte“ sich sowohl weiter nach links als auch nach rechts aus, womit sich Polarisierungstendenzen ergeben können. „Links“ positionieren sich die Grünen, „mitte-links“ die SPÖ, „mitte-rechts“ die ÖVP, und einen deutlichen „Rechtsschwenk“ vollzog die FPÖ während der 1980er- und 1990er-Jahre (Campbell 1992, 170–171; wiederum Müller 2000, 296).
  4. Der intensivierte Wettbewerb im Parteiensystem, verstärkt durch die Erosion der gemeinsamen Stimmenanteile für die beiden ursprünglichen Großparteien (SPÖ und ÖVP), bewirkt, dass Regierungskoalitionen auf immer knapperen Parlamentsmehrheiten aufbauen müssen.
  5. Die Mobilität der Wählerinnen und Wähler nimmt zu. Parteienbindungen und die Zahl der Stammwählerinnen und Stammwähler lassen nach, Wahlentscheidungen werden flexibler, und auch der Termin der persönlichen Wahlentscheidung rückt immer näher an den eigentlichen Wahlakt in der Wahlzelle. Auf Meinungsumfragen basierende Versuche von Wahlprognosen gestalten sich zusehends schwieriger. Sinkende Wahlbeteiligungen implizieren, dass letztlich immer weniger Wählerinnen und Wähler den Wahlausgang bestimmen können. Damit werden „Wählermärkte“ komplexer (Müller et al. 1999; Plasser/Ullrich 2000).
  6. Die Einsetzung der sogenannten „schwarz-blauen“ Regierungskoalition zwischen ÖVP und FPÖ im Februar 2000 (siehe dazu Karlhofer/Sickinger 2001) hat faktisch bewirkt, dass auf Bundesebene grundsätzlich alle Parlamentsparteien als „regierungsfähig“ zu qualifizieren sind, von „links“ nach „rechts“ also Grüne, SPÖ, ÖVP und FPÖ. Das gilt auch für Landesregierungen. Damit wird das Spektrum möglicher Regierungskoalitionen in Zukunft deutlich erweitert. Gleichzeitig lässt sich zur Diskussion stellen, dass die derzeitige schwarz-blaue
- 
- 2 Im Zeitraum 1994–1999 waren im Nationalrat fünf Parteien vertreten. Bei der Nationalratswahl 1999 erhielt das im politischen Zentrum lokalisierte LIF (Liberales Forum) jedoch nur mehr 3,7% der Stimmen, und verfehlte damit den Wiedereinzug in den Nationalrat (zu den Wahlergebnissen im Detail siehe Plasser/Ullrich 2000, 198–199).

Regierungskoalition die gesellschaftliche Akzeptanz und sogar die Wahrscheinlichkeit für eine mögliche spätere „rot-grüne“ Regierungskoalition auf Bundesebene (bestehend aus SPÖ und Grünen) erhöht.

7. Die Berechenbarkeit politischer Prozesse nimmt auch im Hinblick auf künftige mögliche Regierungskoalitionen auf Bundesebene ab. Grundsätzlich gilt: Immer geringer ausfallende Wahlstimmendifferenzen können gänzlich andere Regierungskoalitionen produzieren. Systemisch gesprochen heißt das (genannt „Schmetterlingseffekt“): Geringe Input-Abweichungen erzeugen große Output-Unterschiede (Paslack 1991, 39, 121, 149).

Mit Blick auf internationale Entwicklungen in anderen Demokratien lassen sich noch folgende Trends zur Diskussion stellen:

1. „*Dealignment*“ und „*Divided Government*“ („*geteiltes Regieren*“): In der amerikanischen Politikwissenschaft gibt es die Begriffe des „*Dealignment*“ und des „*Divided Government*“ (siehe dazu: Clubb et al. 1990; Fiorina 1991; Menefee-Libey 1991). Diese Konzepte besagen, dass politische Präferenzen häufig unterschiedlich ausfallen, wenn Wählerinnen und Wähler die politischen Institutionen – etwa das Parlament, verschiedene Kammern des Parlaments, oder auch den Präsidenten – direkt wählen können. In den USA wurden nach 1945 das Präsidentenamt beziehungsweise umgekehrt das Parlament – der Kongress, bestehend aus den beiden Kammern des Repräsentantenhauses und des Senats – tendenziell von unterschiedlichen politischen Parteien (den „Demokraten“ oder „Republikanern“) kontrolliert. Werden derartige „*Dealignment*“-Phänomene für das österreichische politische System geprüft, so bieten sich dafür beispielsweise der Bundeskanzler und der Bundespräsident an. Der Bundespräsident wird direkt gewählt und der Bundeskanzler – und mit ihm die Bundesregierung – sind vom direkt gewählten Nationalrat und einer Parlamentsmehrheit abhängig. Österreich wurde von Dezember 1945 bis 1970 von ÖVP-Kanzlern, 1970–2000 von SPÖ-Kanzlern, und seit 2000 wiederum von einem ÖVP-Kanzler (Wolfgang Schüssel) regiert. Österreichs Bundespräsidenten wurden bis 1986 von der SPÖ und danach von der ÖVP nominiert. Die parteipolitische Ausrichtung von Bundeskanzler und Bundespräsident scheint damit in Österreich ebenfalls teilweise gegenläufig zu sein.
2. „*Dealignment*“, „*Divided Government*“ und *Machtausgleich*: Bei einem politischen System, das die Bestellung mehrerer politischer Institutionen mit einer Direktwahl durch Wählerinnen und Wähler verknüpft, kann es dazu kommen, dass verschiedene Institutionen schließlich von verschiedenen politischen Parteien kontrolliert werden. Das bewirkt größeren po-



litischen Machtausgleich. Ist politischer Machtausgleich ein explizites politisches Ziel, wird somit ein Weg aufgezeigt, wie sich dieses Ziel strukturell erreichen lässt.

3. *Erosion politischer Mehrheiten für Regierungskoalitionen:* Es lässt sich die These formulieren, dass in entwickelten Demokratien grundsätzlich jede Regierungskoalition, die auf Wahl- oder Parlamentsmehrheiten aufbaut, Erosionserscheinungen ausgesetzt ist (siehe dazu die Befunde bei Müller/Strøm 1997, 743–746). Die Abnahme der aggregierten Stimmenkonzentration für SPÖ und ÖVP während der Zeit der Großen Koalition in den 1990er-Jahren (siehe nochmals Figur 1) lässt sich auch dahingehend verstehen. So gesehen wäre die gegenwärtige ÖVP/FPÖ-Koalition – zumindest in einem mittelfristigen Zeitszenario – ebenfalls mit dem Phänomen einer Erosion konfrontiert. Dies würde aber auch für alle späteren Koalitionsvarianten gelten.

Die 2000 eingesetzte ÖVP/FPÖ-Regierung implizierte einen deutlichen Bruch des traditionellen (großkoalitionären) Kooperationsmusters in Österreich. Ausgehend von den bereits beschriebenen Veränderungstendenzen des politischen Systems kann deshalb Österreichs Demokratie seit 2000 als eine „Wettbewerbsdemokratie“ bezeichnet werden. Wie bereits begründet, wird häufigerer Regierungswechsel – oder zumindest das Potenzial dafür – wahrscheinlich ein bestimmendes Merkmal von Politik sein. So gesehen kann die zunehmende politische Wettbewerbsorientierung eine höhere Demokratiequalität ermöglichen. Umgekehrt verlangt aber gerade diese Wettbewerbsorientierung, dass den Kontextbedingungen für politischen Wechsel – etwa den Grundrechten sowie den machtausgleichenden politischen Strukturen – eine größere Bedeutung zuerkannt wird. Ohne derartige Kontextbedingungen kann die Wettbewerbsorientierung zu harten Konkurrenzsituationen mit einer reduzierten Demokratiequalität führen (Pelinka et al. 2000; siehe ferner Pelinka/Rosenberger 2000).

#### **4. Bewertung der aktuellen Situation und mögliche Veränderungstendenzen für Österreichs Demokratie und Demokratiequalität**

##### *4.1 Bewertung und Bewertungsmöglichkeiten der FPÖ*

Da für unsere Definition von Demokratie und Demokratiequalität sowohl *Auswahlmöglichkeiten* zwischen als auch ein *Pluralismus* von demokratischen Parteien als wesentlich gelten, soll im Hinblick darauf die FPÖ analysiert werden. WissenschaftlerInnen erstellen für die FPÖ seit den späten 1980er-Jahren häufig den Befund, dass sie als eine „rechtspopulistische Par-

tei“ zu typologisieren sei (so bereits Wohnout 1994, 381). Im von Ahtisaari, Frowein und Oreja im September 2000 verfassten „Bericht“ über Österreich – dem sogenannten „Weisenbericht“ – steht über die FPÖ: „Die FPÖ wurde als ‚rechtspopulistische Partei mit extremistischer Ausdrucksweise‘ qualifiziert. Diese Beschreibung ist nach unserer Einschätzung auch nach dem Eintritt der Partei in die Bundesregierung zutreffend“; „eines der problematischsten Kennzeichen führender Mitglieder der FPÖ sind Versuche, politische Gegner zum Schweigen zu bringen oder sie sogar zu kriminalisieren, wenn sie die österreichische Regierung kritisieren. Das häufige Anstrengen von Beleidigungsprozessen gegen Personen, die die FPÖ oder Äußerungen ihrer politischen Führung kritisiert haben, muss auch in diesem Zusammenhang gesehen werden“ (Ahtisaari et al. 2000, 26, 27). In einer vergleichenden Typologisierung europäischer Parteien wird die FPÖ der 1990er-Jahre der Gruppe der „extreme right parties“ zugerechnet (Gallagher et al. 2001, 225, 230). Die Selbstdarstellung der FPÖ, etwa auf ihrer Internet-Homepage, fällt hingegen anders aus: Die FPÖ versteht sich als eine Partei, die die Demokratieentwicklung wesentlich vorangetrieben hat<sup>3</sup> (für eine weitere Diskussion über die FPÖ siehe Luther 2001 und Pelinka 2001).

Der „Rechtsschwenk“ der FPÖ seit der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre problematisiert Bewertungsversuche dieser Partei und verschärft das „Koalitionsdilemma“: Ist die FPÖ eine „normale“ Partei, innerhalb des Spektrums des politisch Üblichen und Akzeptablen, und kann sie somit Regierungsverantwortung übernehmen? Oder steht die FPÖ außerhalb des demokratischen Grundkonsenses, das heißt „zu weit rechts“, womit eine Regierungsbeteiligung der FPÖ kritisch zu sehen wäre und vermieden werden sollte? Klärungsversuche dieser Frage müssen FPÖ-Positionen vor allem auch im Hinblick auf die Kriterien von *Toleranz* und *Toleranz für einen gesellschaftlichen und politischen Pluralismus* prüfen. Der grundsätzliche Verzicht auf eine Regierungseinbindung der FPÖ würde implizieren, dass sich damit das Spektrum für Regierungskoalitionen auf Bundesebene mit einer Parlamentsmehrheit (im Nationalrat) möglicherweise stark einschränkt und vielfach nur mehr die großkoalitionäre Zusammenarbeit zwischen SPÖ und ÖVP überbleibt. Eine grundsätzliche Bereitschaft, die FPÖ in Regierungskoalitionen einzubinden, erhöht natürlich die Bandbreite möglicher Regierungskoalitionen und erleichtert damit politischen Regierungswechsel. Daraus resultiert die Frage, was der „Preis“ der Einbindung der FPÖ im Vergleich zum „Preis“ ihrer Nicht-Einbindung ist. Dabei handelt es sich um eine normative und theoretische Frage, die

---

3 Unter der Überschrift „Who we are“ (*Wer wir sind*) schreibt die FPÖ beispielsweise auf ihrer Internet-Homepage (<http://www.fpo.at/>) über sich selbst (mit Stand September 2001): „... The party has contributed decisively to the development and consolidation of democracy in both – spirit and content. ...“.

empirisch – mit der ÖVP/FPÖ-Koalition seit Februar 2000 – durch Österreichs Politik bereits entschieden wurde.

Die FPÖ-Regierungseinbindung auf Bundesebene bringt auch eine zeitdynamische Komponente für Bewertungsversuche ein. Es stehen zwei Szenarien zur Diskussion: (1) Wird die FPÖ-Regierungsbeteiligung die Regierungspolitik verstärkt „populistisch“ färben und damit gesellschaftliche Polarisierungen bewirken? (2) Oder wird die FPÖ-Regierungseinbindung umgekehrt die FPÖ „mäßigen“ und sie somit (wieder) in die Gruppe jener politischer Parteien integrieren, die von der Gesellschaft allgemein als „regierungsfähig“ anerkannt werden? Eine definitive historische Bewertung steht derzeit noch aus. Ferner ist es schwierig, verlässliche Prognosen über die Stabilität der ÖVP/FPÖ-Bundesregierung zu erstellen.

#### 4.2 Bewertung und Bewertungsmöglichkeiten der Grundrechte

Die Organisation „Freedom House“ mit Hauptsitz in den USA bewertet jährlich das Ausmaß an Freiheit (*freedom status*) in verschiedenen politischen Systemen. Freiheit lässt sich grundsätzlich als eine wichtige Qualitätsdimension von Demokratie begreifen. Freedom House differenziert dabei zwischen den beiden Skalen *political rights* (politische Rechte) und *civil liberties* (bürgerliche Freiheiten). Freiheit wird für jede Skala über ein Punktesystem von 1 bis 7 bewertet, wobei das Punktespektrum 1–2,5 impliziert, dass eine Gesellschaft frei ist. Von Freedom House erhielt Österreich im Zeitraum 1972–2001 für beide Skalen immer die Bewertung „1“. Im globalen Vergleich wird damit das Ausmaß an Freiheit in Österreich sehr hoch eingeschätzt (Freedom House 2001a). Im Folgenden soll deshalb eine detailliertere Analyse und Bewertung von Grundrechten durchgeführt werden, wobei folgende Grundrechte im Vordergrund stehen: Staatsbürgerschaft und ihr Erwerb; Doppel- oder Mehrfachstaatsbürgerschaft; (rechtliche) Integration von Ausländerinnen und Ausländern; Meinungsfreiheit; sowie Wissenschafts- und Forschungsfreiheit. Diese Grundrechte wählten wir vor allem deshalb aus, da sie die politischen Partizipationsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern erhöhen: Einerseits fördern diese Grundrechte – auch im Hinblick auf Toleranz – den gesellschaftlichen Pluralismus; andererseits unterstützen sie den politischen Pluralismus.

##### 4.2.1 Staatsbürgerschaft und ihr Erwerb

Staatsbürgerschaft stellt meist eine formale Voraussetzung dafür dar, dass Personen sowohl wählen als auch gewählt werden können und somit dazu befähigt sind, gleichwertig an der Politik (über alle Ebenen von Politik) zu

partizipieren: Wählen bedeutet, dass sich die Wählerinnen und Wähler an der „Auswahl“ politischer Parteien beteiligen, was gleichzeitig als ein Beitrag für politischen Pluralismus zu werten ist. Idealtypisch lässt sich fordern, dass die Wohnbevölkerung einer Gesellschaft auch weitgehend über die Staatsbürgerschaft dieser Gesellschaft verfügt, da damit die Staatsbürgerschaft den gesellschaftlichen Pluralismus flächendeckend repräsentiert. Bedenklich für Demokratiequalität ist, wenn ein bedeutender Anteil der Wohnbevölkerung nicht im Besitz der Staatsbürgerschaft ist beziehungsweise sich dieser Anteil sogar vergrößert: Denn das könnte dazu führen, dass manche Parteien, die an Wahlstimmenmaximierung interessiert sind, den StaatsbürgerInnen „auf Kosten“ der Nicht-StaatsbürgerInnen Wahlversprechen geben. Dies verstößt gegen ein gesamtgesellschaftliches Toleranzverständnis. Je größer der Anteil der Nicht-StaatsbürgerInnen, desto höher fällt das populistische Potenzial für den Parteienwettbewerb aus. Soll gegen Populismus ein effektiver Riegel vorgeschoben werden, müsste der Anteil der Nicht-StaatsbürgerInnen an der Wohnbevölkerung möglichst verringert werden.

*Besitz sowie Erwerb von Staatsbürgerschaft sind deshalb für die Bewertung von Demokratiequalität essenziell.* Vereinfacht gibt es dafür zwei Ansätze: *Jus Soli* definiert, dass Staatsbürgerschaft an im Inland geborene und/oder lebende (minderjährige) Personen weitergegeben wird. *Jus Sanguinis* legt fest, dass Staatsbürgerschaft nur dann weitergegeben wird, wenn auch die Eltern StaatsbürgerInnen sind. Demokratietheoretisch lässt sich fordern, dass die gleichberechtigte Verknüpfung der Erwerbsprinzipien von *Jus Soli* und *Jus Sanguinis* am Wünschenswertesten wäre, weil damit der Kreis der StaatsbürgerInnen am Weitesten ausgedehnt wird. Hingegen ist ein reines *Jus Sanguinis* im Hinblick auf Demokratiequalität als bedenklich einzustufen, da dabei vorrangig ein „biologisches Abstammungsprinzip“ über politische Teilnahmemöglichkeiten entscheidet und der staatsbürgerliche Status der Eltern beträchtlich die politischen Partizipationschancen der Kinder – beziehungsweise der nächsten Generation – bestimmt. In Österreich basiert der Staatsbürgerschaftserwerb weitgehend auf einem reinen *Jus Sanguinis* (Weil 2001, 20). Natürlich können auch Nicht-StaatsbürgerInnen um einen nachträglichen Erwerb von Staatsbürgerschaft ansuchen. Nur ist das mit Bedingungen und „Eintrittshürden“ verknüpft, und kann deshalb aus demokratietheoretischer Sicht nicht als ein gleichwertiger Ersatz für den „automatischen“ Erwerb von Staatsbürgerschaft (im Sinne eines *Jus Soli* und/oder *Jus Sanguinis*) angesehen werden. Personen, die in eine Gesellschaft erst einwandern, können (zwangsläufig) vielfach erst durch einen nachträglichen Erwerb die Staatsbürgerschaft erhalten.

#### 4.2.2 Doppel- oder Mehrfachstaatsbürgerschaft

Das Konzept der Doppelstaatsbürgerschaft (oder „Mehrfachstaatsbürgerschaft“) besagt unter anderem, dass ein Individuum beim Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft die ursprüngliche Staatsbürgerschaft behalten kann. Es gibt Argumente *gegen* Doppelstaatsbürgerschaft, aber es gibt auch gute Argumente *für* Doppelstaatsbürgerschaft. Als Argumente für Doppelstaatsbürgerschaft lassen sich aufzählen:

- Die Zulassung von Doppelstaatsbürgerschaft versteht sich als ein pluralismusfördernder „Toleranzindikator“ für Gesellschaft, weil damit ausgedrückt und anerkannt wird, dass ein Mensch durchaus mehrere Identitäten haben kann.
- Doppelstaatsbürgerschaft ist ein Zeichen von Sensibilität (und Toleranz) gegenüber der persönlichen Geschichte („Historie“) von Individuen; etwa dahingehend, dass ein Mensch „zwei“ Eltern hat und somit auch „zwei“ Staatsbürgerschaften besitzen können soll. Die Zulassung von Doppelstaatsbürgerschaft ermöglicht es, die Würde des Menschen umfassender zu respektieren.
- Doppelstaatsbürgerschaft beinhaltet auch breiter gestreute Verpflichtungen, und kann somit als ein Beitrag für „globale Verantwortlichkeit“ gelten, da Doppelstaatsbürgerschaft gleichzeitig die Verantwortung des Individuums für mehr als nur eine Gesellschaft betont. Damit verbindet sich auch die Möglichkeit mehrfacher politischer Partizipation. Globale Problemlösungen werden an Bedeutung gewinnen: Dies verlangt aber auch ein globales Verantwortungsbewusstsein, welches durch Doppelstaatsbürgerschaften gefördert wird.

Viele entwickelte Demokratien lassen Doppelstaatsbürgerschaft zu. Die gegenwärtige österreichische Rechtslage schließt Doppelstaatsbürgerschaft in der Regel aus (Aleinikoff/Klusmeyer 2001, 66–68).

#### 4.2.3 Integration von Ausländerinnen und Ausländern

Das Ausmaß der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in eine Gesellschaft ist ein weiteres entscheidendes Maß für die Toleranz und auch den Pluralismus dieser Gesellschaft (siehe beispielsweise Volf/Bauböck 2001). Am Umgang mit Ausländerinnen und Ausländern zeigt eine Gesellschaft auch, ob sie etwa aus der historischen Tragödie des Antisemitismus gelernt hat. „Ausländerfeindlichkeit“ ist genauso entschieden abzulehnen wie der Antisemitismus. Eine Ebene, um die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in eine Gesellschaft zu „messen“ und zu bewerten, ist die des Rechts (Bauböck/Çinar 2001). Dazu präzierte und aktualisierte Harald Waldrauch einen Index, der das Ausmaß „rechtlicher Diskriminierung“ von

Ausländerinnen und Ausländern entlang verschiedener Bereiche empirisch untersucht (siehe dazu ferner Çinar et al. 1995). Wird auf Basis dieses spezifischen Integrationsindex Österreich mit Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und der Schweiz verglichen (Waldrach 2001, 519–568), entfallen auf Österreich für verschiedene (Rechts-)Bereiche folgende Rangplätze (je näher sich der Rangplatz der Zahl 7 annähert, desto ausgeprägter ist die „rechtliche Diskriminierung“): (1) *Aufenthalt*: Rangplatz 4 (von 7 möglichen Rangplätzen); (2) *Familiennachzug*: Rangplatz 7; (3) *unselbständige Beschäftigung*: Rangplatz 7; (4) *soziale Rechte*: Rangplatz 6; (5) *zivile und politische Rechte*: Rangplatz 7; und (6) *alle Rechtsbereiche zusammengefasst*: Rangplatz 6.

#### 4.2.4 Meinungsfreiheit

Ohne das Grundrecht der Meinungsfreiheit kann es keinen gesellschaftlichen und politischen Pluralismus geben. Öffentlich geäußerte und ausgeübte Meinungsfreiheit, die vor allem für die Beeinflussung von Politik beziehungsweise für die Partizipation der BürgerInnen an Politik von Bedeutung ist, weist natürlich einen engen Bezug zur Presse- und Medienfreiheit auf, da Meinungsäußerungen zu einem erheblichen Teil über Medien „transportiert“ werden. Deshalb gilt es, hier die Meinungsfreiheit unter der speziellen Berücksichtigung von Presse- und Medienfreiheit zu diskutieren. Die bereits erwähnte Organisation Freedom House führt regelmäßig „Press Freedom Surveys“ durch. Dabei werden Presse- sowie Medienfreiheit über die Vergabe von Punkten beurteilt. Die Punkteskala reicht von 0 bis 100, wobei 0 den besten und 100 den schlechtesten Wert darstellt. Im Rahmen des Wertespektrums 0–30 liegt Pressefreiheit vor. Im „Press Freedom Survey 2001“ wird Österreich der Wert 14 zugewiesen (Freedom House 2001b, 12). Im globalen Vergleich lässt sich damit für Österreich ein hoher Grad an Meinungsfreiheit konstatieren. Das „International Press Institute“ mit Hauptsitz in Wien organisiert ebenfalls jährlich einen „World Press Freedom Review“. Im „2000 World Press Freedom Review“ fällt die Beurteilung von Österreichs Meinungsfreiheit kritischer aus: So wird etwa angeführt, dass sich Journalistinnen und Journalisten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (ORF, „Österreichischer Rundfunk“) über politische Einflussnahmeversuche auf die Berichterstattung beschwerten (IPI 2001). Hinzu kommt der besondere Umstand, dass Personen, die sich in der Öffentlichkeit oder in den Medien sehr kritisch über die FPÖ oder einzelne FPÖ-PolitikerInnen äußern, von diesen FPÖ-VertreterInnen<sup>4</sup> immer wieder geklagt werden (siehe beispielsweise Noll 2001). Sensible Bereiche der Meinungsfreiheit in Österreich sind gegenwärtig:

---

4 FPÖ-PolitikerInnen argumentieren vielfach, dass die über sie geäußerte Kritik „unwahr“ und/oder „rufschädigend“ (im Sinne „übler Nachrede“) ist.

- Wie weit kann oder soll Meinungsfreiheit in Bezug auf Kritik (Kritikmöglichkeit) an Politikerinnen oder Politikern gehen?
- Wie lassen sich im öffentlich-rechtlichen Medienbereich (ORF) Reglements verbessern, die (1) eine „Unabhängigkeit“ der Institution sowie (2) eine „breite und objektive Abdeckungspflicht“ in der Berichterstattung über gesellschaftspolitische Themen gewährleisten sollen?
- Wie soll mit ökonomischen Konzentrationsprozessen im Medienbereich umgegangen werden?
- Wie lassen sich Monopole im privaten und öffentlichen Medienbereich verhindern?

#### 4.2.5 Wissenschafts- und Forschungsfreiheit

Moderne Gesellschaften und moderne Demokratien werden häufig als „wissensbasiert“ bezeichnet, womit die Wichtigkeit von Wissenschaft und Forschung unterstrichen wird. Forschung untergliedert sich in Grundlagenforschung, angewandte Forschung sowie experimentelle Entwicklung (deshalb auch der Fachausdruck F&E). Die *wissenschaftliche (Grundlagen-)Forschung*, die an Universitäten und im außeruniversitären Bereich durchgeführt wird, spielt für F&E eine besondere Rolle. Die Wissensbasierung von Gesellschaften wird häufig in Zusammenhang mit ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit und Prosperität gebracht. Aber Wissensbasierung – auch unter Berücksichtigung von Wissensvermittlung im Hinblick auf Meinungs- sowie Presse- und Medienfreiheit – lässt sich ebenfalls demokratietheoretisch begründen: „Besser informierte“ Wählerinnen und Wähler können etwa fundiertere Wahlentscheidungen und damit auch eine bewusstere Auswahl zwischen verschiedenen (demokratischen) Parteien treffen. Damit wird letztlich auch politischer Wechsel gefördert, was sich wiederum als ein Beitrag zur Erhöhung von Demokratiequalität werten lässt (Campbell 1999, 364–366). Wissenschafts- und Forschungsfreiheit versteht sich somit als ein Grundrecht in direktem Zusammenhang mit Demokratiequalität. Da universitäre wissenschaftliche Grundlagenforschung im OECD-Vergleich primär öffentlich finanziert wird, sind hier Regierungen besonders gefordert.

Werden die öffentlich finanzierten F&E-Aufwendungen in Relation zum BIP (Bruttoinlandsprodukt) gesetzt, so liegt Österreich im vorderen Mittelfeld der OECD, nicht aber im Spitzenfeld (OECD 2001). Gegenwärtig erhöht Österreich die Bundesausgaben für F&E (Statistik Austria 2001). Trotz öffentlicher Förderung muss aber die „Autonomie“ des Wissenschaftssystems weiterhin gewahrt bleiben (Campbell 2001), das heißt, es muss auch unabhängige und kritische sozialwissenschaftliche (politikwissenschaftliche) Forschung öffentlich finanziert werden. In der

Respektierung solch unabhängiger Forschung weist Österreichs Politik, so scheint es, noch immer gewisse Defizite auf. Außerhalb der öffentlichen Finanzierung besteht mit dem gemeinnützigen Stiftungswesen eine andere Möglichkeit für die Unterstützung wissenschaftlicher Grundlagenforschung: Politik soll dafür geeignete Rahmenbedingungen schaffen. Ein entwickelter „Stiftungssektor“ kann als wichtiger Faktor für Zivilgesellschaft und somit auch für Demokratiequalität gewertet werden. Für Österreich wird kritisiert, dass hier das Stiftungswesen beziehungsweise die spezifische Gesetzeslage zu sehr der „steuerschonenden Anlage von Privatvermögen“ (Harauer 2000, 101) dient.



### 4.3 Bewertung und Bewertungsmöglichkeiten politischer Strukturen im Hinblick auf Machtausgleich

Neben den Grundrechten definieren wir politische Strukturen, die auf einen politischen Machtausgleich zielen – im Englischen auch „Checks and Balances“ genannt – als Bestandteil von Kontextbedingungen, die für Demokratiequalität wesentlich sind. Sollen politische Strukturen im Hinblick auf ihre machtausgleichende Wirkung bewertet werden, so kann sich die Analyse auf folgende Bereiche konzentrieren:

1. *Bundesebene:* Die politische Macht geht von der Mehrheit im Nationalrat (der „ersten“ Parlamentskammer) und der Bundesregierung aus beziehungsweise faktisch von jenen Parteien oder Parteieliten, welche die auf einer Parlamentsmehrheit basierende Regierungskoalition stellen. Der Bundespräsident wird direkt vom Volk gewählt, ist aber in seiner politischen „Realmacht“ stark begrenzt. Der Bundesrat (die „zweite“ Parlamentskammer), der von den neun Landtagen bestellt wird, ist nur mit eingeschränkten politischen Machtbefugnissen ausgestattet (Müller 1997, 72, 78). Das machtausgleichende Potenzial politischer Strukturen auf Bundesebene ist somit gegenwärtig nur gering. Machtausgleichende Ansätze oder Politikreformen können folgende Fragen thematisieren: Wie sollen die „politischen Minderheitsrechte“ der Oppositionsparteien im Nationalrat ausgestaltet sein? Soll die Rolle des Bundespräsidenten verändert werden? Und wie soll eine mögliche zukünftige Funktion des Bundesrates aussehen? Derzeit zeichnen sich dazu nur wenig Veränderungstendenzen ab.
2. *Landesebene:* Das zwingende Proporzsystem für Landesregierungen ist im Aufweichen begriffen. Zusätzlich zu Vorarlberg und Wien wurde das Proporzsystem auch in Salzburg und Tirol abgeschafft und sieht sich einem grundsätzlichen Legitimationszwang ausgesetzt (siehe dazu etwa Dachs 1996, 124, 127). Die Direktwahl von Landeshauptleuten (Landeshauptfrau oder Landeshauptmann) existiert in keinem Bundesland. Da es in der Mehrzahl der Länder kein freies Spiel der Kräfte zwischen Regierung und Opposition gibt und auch ein „Dealignment“ – unabhängige Wahloptionen der Bevölkerung für Landtag und Landesregierung (Landeshauptleute) – nicht möglich ist, gilt: Auf Landesebene weisen die politischen Strukturen nur wenig Machtausgleich auf.
3. *Das direktdemokratische Instrumentarium der Volksabstimmung:* Direktdemokratischen Instrumentarien, wie Volksabstimmungen, kommt in ihrer Interaktion mit repräsentativen („indirekten“) politischen Institutionen (etwa den Parlamenten) ebenfalls ein machtausgleichendes Potenzial zu, da Volksabstimmungen grundsätzlich Parlamentsbeschlüsse aufheben oder verändern können. In Österreich unterliegen Volksabstimmungen derzeit der Kontrolle des Nationalrates, da dieser der Abhaltung

einer Volksabstimmung zustimmen muss, und es auch keine Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger gibt, von sich aus eine Volksabstimmung herbeizuführen: Nur bei Gesamtänderungen der Bundesverfassung oder der Absetzung des Bundespräsidenten sind Volksabstimmungen zwingend vorgesehen (Müller 1997, 75). Demokratietheoretisch gibt es Argumente sowohl *für* als auch *gegen* mehr „Direktdemokratie“. Eine entscheidende Frage ist deshalb, ob – ähnlich wie in der Schweiz – alle Volksbegehren mit einer Mindestanzahl an Unterstützungsunterschriften „automatisch“ einer Volksabstimmung unterzogen werden sollen. Die derzeitige ÖVP/FPÖ-Koalition formulierte dazu Überlegungen (Neisser 2000, 432–433). Die SPÖ scheint hingegen stärker der parlamentarisch-repräsentativen Tradition verbunden zu sein. Aufgrund realpolitischer Konstellationen erscheint es zumindest kurzfristig als unwahrscheinlich, dass in Österreich die direktdemokratischen Instrumentarien (etwa Volksabstimmungen) aufgewertet beziehungsweise ausgeweitet werden. Das gegenwärtige machtausgleichende Potenzial direktdemokratischer Instrumentarien ist in Österreich als gering einzustufen.

## 5. Wünschenswerte Entwicklungsperspektiven für Demokratie und Demokratiequalität in Österreich

Durchaus im Sinne eines persönlichen Plädoyers sollen im Folgenden Reformvorschläge für politische Kontextbedingungen zur Diskussion gestellt werden, die dazu beitragen können, dass ein politischer Wechsel die Demokratiequalität verbessert. Da die politischen Kontextbedingungen analytisch in die Bereiche *Grundrechte* und *machtausgleichende politische Strukturen* differenziert wurden, betreffen spezifische Reformvorschläge auch jeweils diese beiden Bereiche.

### 5.1 Reformvorschläge für die Grundrechte in Österreich

1. *Besitz und Erwerb von Staatsbürgerschaft*: Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz soll um eine gleichberechtigte „Jus Soli“-Komponente erweitert werden. Das impliziert, dass jede Person, die in Österreich geboren wird beziehungsweise während ihrer Minderjährigkeit eine Mindestanzahl von Jahren in Österreich lebt, automatisch die österreichische Staatsbürgerschaft erhält.
2. *Doppel- oder Mehrfachstaatsbürgerschaft*: Diese soll in Österreich allgemein zugelassen werden. Das impliziert, dass eine Person, welche die österreichische Staatsbürgerschaft erhält, nicht andere Staatsbürgerschaft

ten, die sie eventuell besitzt, aufgeben muss. Ferner können österreichische StaatsbürgerInnen auch andere Staatsbürgerschaften erwerben, ohne dadurch die österreichische zu verlieren.

3. *Integration von Ausländerinnen und Ausländern:* Für legal in Österreich lebende Ausländerinnen und Ausländer sollte die Integration verbessert werden – auch im Hinblick auf ihre Rechte. Ein entscheidendes Kriterium wäre, dass Österreich beispielsweise auf Basis des von Harald Waldrauch beschriebenen „Index rechtlicher Diskriminierung“ seine Rangpositionierung durch Übernahme „progressiver“ Rechtselemente verbessert. Dieser Index würde somit als ein Richtwert und Standard für Demokratiequalität gelten (siehe dazu allgemein die Diskussion bei Waldrauch 2001).
4. *Meinungsfreiheit:* Diese sollte im Hinblick auf Meinungsäußerungen oder die Berichterstattung über Politikerinnen und Politiker entschieden ausgeweitet werden. Alle „Einschätzungen“ („Bewertungen“) müssen als Akt der Meinungsfreiheit erlaubt sein. Explizit sollen damit etwa Bewertungen oder folgende Aussagen über PolitikerIn „X“ oder „Y“ immer zulässig sein: Sie oder er ist (sei) ein „Faschist“, „Nationalsozialist“, „Kommunist“, „Bolschewist“ – oder wie auch immer. Politiker und Politikerinnen sollten gegen solche Bewertungsaussagen (Einschätzungen) niemals eine rechtliche Klage einreichen dürfen. Wenn es um „konkrete Tatzuschreibungen“ zu Politikerinnen oder Politikern geht, müssten sie dagegen weiterhin rechtliche Klagemöglichkeit haben.
5. *Wissenschafts- und Forschungsfreiheit:* Diese gilt es maximal zu schützen – auch bezogen auf ihre Querverbindung zur Meinungsfreiheit. Die Regierung wäre verpflichtet, durch eine angemessene oder offensive öffentliche (auch finanzielle) Förderung von wissenschaftlicher (Grundlagen-)Forschung die Wissenschafts- und Forschungsfreiheit materiell zu unterstützen sowie gleichzeitig die „Autonomie“ des Wissenschaftssystems zu respektieren. Auch Steuersystem, Spenden und Stiftungswesen wären im Hinblick auf Förderung (Förderungsmöglichkeit) von wissenschaftlicher Forschung zu überprüfen und zu reformieren.
6. *Absicherung der Grundrechte:* Grundrechte sowie neu erweiterte Grundrechte sollten möglichst alle im Verfassungsrang abgesichert werden.

## 5.2 Reformvorschläge für machtausgleichende politische Strukturen in Österreich

1. *Nationalrat:* Die politischen Minderheits- und Kontrollrechte von Oppositionsparteien sollten ausgeweitet werden – etwa die Möglichkeit zur Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen oder zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofes: Dazu könnte die derzeit

notwendige Zahl von Unterstützungen durch MandatarInnen abgesenkt werden. Ferner sollten alle Parlamentsparteien einen „wohldefinierten“ Zugang zum öffentlich-rechtlichen Medienbereich erhalten. Die Regelung könnte beispielsweise sein, dass jede Parlamentspartei in jedem Monat eine Stunde Fernsehsendezeit im ORF frei – und ohne Kosten – gestalten kann. Ferner soll geprüft werden, inwieweit im jetzigen System jede einzelne Mandatarin oder jeder einzelne Mandatar selbst einen Gesetzesvorschlag mit „geringer Hürde“ (das könnte heißen, ohne Unterstützungserklärungen durch andere Abgeordnete) zur Abstimmung einbringen kann.

2. *Bundespräsident*: Dieser sollte ebenfalls einen „wohldefinierten“ Zugang zum öffentlich-rechtlichen Medienbereich erhalten – etwa jeden Monat eine (kosten-)freie Stunde Sendezeit im ORF. Ferner sollte der Bundespräsident die explizite Befugnis haben, persönlich dem Nationalrat auch Gesetzesvorschläge vorzulegen, über die der Nationalrat dann abstimmen müsste. Damit wäre die Bundesregierung – und mit ihr die regierungsstützende Mehrheit im Nationalrat – durch den Bundespräsidenten politisch sowie medial stärker herausgefordert.
3. *Bundesrat*: Dieser sollte mit „hoher qualifizierter Mehrheit“ Gesetzesbeschlüsse des Nationalrats ablehnen dürfen – etwa mit einer Mehrheit von 65–70%. Dagegen müsste dann der Nationalrat einen „Beharrungsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit“ von etwa 55–60% einlegen dürfen.<sup>5</sup> Wobei es denkbar wäre, gewisse Gesetzesbereiche dahingehend zu definieren, dass sie der Bundesrat nicht – auch nicht mit „hoher qualifizierter Mehrheit“ – ablehnen dürfte. Solch eine politische Funktionsaufwertung des Bundesrates sollte mit einer Strukturdiskussion des Bundesrates verknüpft werden (für strukturelle Reformvorschläge für den Bundesrat siehe die Übersicht bei Fallend 2000, 110–111).
4. *Landesebene*: Das Proporzsystem für die Bestellung von Landesregierungen sollte generell in allen Bundesländern abgeschafft werden. Es sollte ernsthaft geprüft werden, Landeshauptleute durch die Wählerinnen und Wähler des jeweiligen Bundeslandes „direkt“ zu wählen. Aufgrund der bereits beschriebenen Erfahrungen mit „Dealignment“-Phänomenen könnte damit vermehrt ein Machtausgleich zwischen „direkt“ gewähltem Landtag und „direkt“ gewählten Landeshauptleuten resultieren. Dafür lässt sich ein Wahlmodus wie zur Wahl des Bundespräsidenten diskutieren: Erhält im ersten Wahlgang zur Landeshauptfrau (zum Landeshauptmann) niemand die absolute Mehrheit, so entscheidet im zweiten Wahlgang eine Stichwahl zwischen

---

5 Derzeit hat der Bundesrat gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates zwar ein auf einfacher Mehrheit beruhendes „Einspruchsrecht“, jedoch genügt für einen anschließenden „Beharrungsbeschluss“ des Nationalrates ebenfalls die einfache Nationalratsmehrheit (siehe wiederum Müller 1997, 78).

den beiden erstgereihten KandidatInnen. Diese Direktwahl würde allerdings eine Neubestimmung der Kompetenzen zwischen Landeshauptfrau (Landeshauptmann), Landesregierung und Landesparlament erfordern, um die durch die Direktwahl wahrscheinlich gegebene stärkere Machtposition von Landeshauptfrau/Landeshauptmann zu kompensieren.

5. *Direkte Demokratie:* Volksbegehren ab einer bestimmten Mindestanzahl von Unterstützungsunterschriften sollten „automatisch“ und bundesweit in eine Volksabstimmung überführt werden. Um eine populistische Instrumentalisierung zu erschweren, sollte die Hürde dafür aber sehr hoch sein, etwa (mindestens) 25% aller Wahlberechtigten müssten solch ein Volksbegehren unterstützen (derzeit wären dies ungefähr 1,5 Millionen Personen). Gleichzeitig lassen sich Einschränkungen diskutieren. Gewisse Bereiche, beispielsweise Verfassungsgesetze oder EU-Recht, dürften nicht solchen automatischen Volksabstimmungen unterzogen werden. Auch müsste ein Modus im Hinblick auf eventuelle Auswirkungen für den finanziellen Bundeshaushalt gefunden werden (diese Einschränkungen sehen bereits die derzeitigen Vorschläge von ÖVP und FPÖ vor; siehe Neisser 2000, 432–433). Ferner sollte der Nationalrat die Möglichkeit haben, mit „qualifizierter Mehrheit“ – etwa 60% – Ergebnisse solcher Volksabstimmungen wiederum aufheben und neutralisieren zu können. Insgesamt würde das bewirken, dass damit das Instrumentarium automatischer Volksabstimmungen wahrscheinlich nur selten – wenn überhaupt – zur Anwendung käme.<sup>6</sup> Trotzdem lässt sich argumentieren, dass dies die Demokratiequalität in Österreich potenziell bereichert, da damit dem Volk (den Wahlberechtigten) in *Ausnahmesituationen* eine „Korrekturmöglichkeit“ gegen parlamentarische Entscheidungen zur Verfügung steht. Faktisch wären diese automatischen Volksabstimmungen Referenda über „Gesetzesvorschläge“ („Gesetzesinitiativen“), die nicht im Widerspruch zur österreichischen Verfassung stehen dürfen. Ungeachtet dessen müssten Gesamtänderungen der Verfassung weiterhin durch eine Volksabstimmung bestätigt werden (diese Vorschrift ist bereits Status quo).

---

6 Das Volksbegehren (Stand Ende Jänner 2002) mit der bisher größten Unterstützung (25,74% der Stimmberechtigten) richtete sich 1982 gegen das Konferenzzentrum (Pelinka/Rosenberger 2000, 73).

## 6. Schlussbetrachtung zu Demokratie und Demokratiequalität in Österreich: Grundrechte und politischer Machtausgleich

Die bisherige Analyse legt nahe, dass Österreichs Demokratie zunehmend wettbewerbsorientiert wird. Politischer Wechsel – etwa in Gestalt neuer und sich verändernder Regierungskoalitionen – kann sich somit zu einem häufigeren und „normalen“ Phänomen entwickeln. Damit diese Wettbewerbsorientierung auch zu einer höheren Demokratiequalität führt, müssen gewissen Voraussetzungen erfüllt sein, wie *eine Auswahl zwischen verschiedenen demokratischen Parteien* sowie *Toleranz und Pluralismus*. Zusätzlich müssen die politischen Kontextbedingungen für Regierungen und Regierungswechsel genau geprüft werden: vor allem im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten von *Grundrechten* sowie von *machtausgleichenden politischen Strukturen*. Für beide Bereiche wurden Reformvorschläge zur Diskussion gestellt. Im Sinne einer persönlichen Gewichtung würde ich die Reformvorschläge zu einem optimierten Machtausgleich mehr als „Denkmodelle“ oder „institutionelle Experimente“ bezeichnen. Es gibt viele Möglichkeiten, Machtausgleich anzudenken: entweder über einzelne der hier beschriebenen Reformvorschläge oder auch über alternative Ansätze. Hingegen erachte ich die vorgeschlagenen Reformen zu den Grundrechten für wesentlicher, da Grundrechte vielleicht noch direkter als Machtausgleich die Toleranz sowie den Pluralismus fördern.

### Strukturbox zur Demokratiequalität von politischem Wechsel, Wettbewerb und politischem System in Österreich

#### 1. Wie definieren wir Demokratie und unsere (theoretischen) Kriterien für Demokratiequalität?

Ein politisches System mit politischem Regierungswechsel kann als ein System von „höherer“ Demokratiequalität gelten, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind: Dazu zählen die Auswahlmöglichkeit zwischen verschiedenen demokratischen Parteien sowie Toleranz und gesellschaftlicher/politischer Pluralismus. Ferner müssen wichtige politische Kontextbedingungen für Regierungen und Regierungswechsel erfüllt sein: einerseits entwickelte (und gewährleistete) Grundrechte sowie andererseits politische Strukturen, die dauerhaft einen politischen Machtausgleich bewirken.

## 2. Wie sind Zustand und historische Entwicklung von Demokratie und Demokratiequalität beschaffen und wie sind sie gemäß unserer Kriterien für Demokratiequalität zu bewerten?

Charakterisierte sich Österreichs Demokratie der Zwischenkriegszeit (1918/19–1933) durch ein hohes politisches Konfliktpotenzial, so entsprach Österreichs Demokratie nach 1945 zu weiten Teilen einer „Konsensdemokratie“. Merkmale dieser Konsensausrichtung waren auf Bundesebene die Präferenz für großkoalitionäre Kooperationsmuster zwischen ÖVP und SPÖ (oder SPÖ und ÖVP), der Vorrang des Proporzprinzips für Landesregierungen und das System der „Sozialpartnerschaft“. Mehrere politische Trends während der 1980er- sowie 1990er-Jahre (und danach) bewirkten eine Erosion dieser Konsensbetonung. Dazu zählen: die Transformation von einem („faktischen“) Zwei- oder „Zweieinhalb-Parteiensystem“ in ein Mehrparteiensystem; größerer Wettbewerb im Parteiensystem, mit der Folge, dass sich Regierungskoalitionen auf immer knappere Parlamentsmehrheiten stützen müssen; eine erhöhte politische Mobilität von Wählerinnen und Wählern; eine faktische Einbindbarkeit aller im Parlament (Nationalrat) vertretenen Parteien in Regierungsverantwortung; sowie eine Abnahme der Berechenbarkeit politischer Prozesse. Diese Zunahme an Wettbewerbsorientierung gestattet es, Österreichs Demokratie seit der Einsetzung der „schwarz-blauen“ ÖVP/FPÖ-Koalition im Jahr 2000 als eine „Wettbewerbsdemokratie“ zu bezeichnen. Häufigerer politischer Regierungswechsel – beziehungsweise das Potenzial dafür – wird zunehmend ein Merkmal von Politik sein. Deshalb gewinnen die politischen Kontextbedingungen für die Bestimmung von Österreichs Demokratiequalität an Bedeutung. Im internationalen Vergleich wird das Ausmaß an Freiheit in Österreich als sehr hoch eingeschätzt. In der Detailanalyse lässt sich jedoch der Entwicklungsstand von Österreichs Grundrechten kritisieren. Beispiele dafür sind: Staatsbürgerschaft basiert auf Jus Sanguinis („biologischer“ Abstammung); die Nicht-Zulassung von Doppel- oder Mehrfachstaatsbürgerschaft; eine verbesserungswürdige rechtliche Integration von Ausländerinnen und Ausländern; und für die Bereiche Meinungs- sowie Wissenschafts- und Forschungsfreiheit sind ebenfalls Optimierungen diskutierbar. Bezogen auf das machtausgleichende Potenzial politischer Strukturen betrachteten wir folgende Bereiche: Bundesebene (die Beziehungen zwischen Nationalrat, Bundesrat und Bundespräsident); Landesebene (die Beziehungen zwischen Landtag, Landesregierung und Landeshauptfrau/Landeshauptmann); und den Stellenwert direktdemokratischer Instrumentarien, vor allem von Volksabstimmungen. Das machtausgleichende Potenzial für die drei genannten Bereiche wird gegenwärtig als gering bewertet.

### 3. Welche aktuellen Reformen und/oder Veränderungstendenzen von Demokratie und Demokratiequalität zeichnen sich ab?

Bezogen auf die Weiterentwicklung sowohl der Grundrechte als auch der machtausgleichenden politischen Strukturen lassen sich derzeit nur wenige Reformansätze ausmachen, es überwiegt der *Status quo*.

### 4. Was sind mögliche beziehungsweise aus unserer Sicht wünschenswerte (längerfristige) Entwicklungsperspektiven von Demokratie und Demokratiequalität – vor dem Hintergrund unserer Kriterien für Demokratiequalität?

Die Ausweitung von Grundrechten sowie von machtausgleichenden politischen Strukturen werden hier als wichtige politische Kontextbedingungen für politischen Wechsel und (neue) Regierungen und Regierungskoalitionen verstanden, um Österreichs Demokratiequalität weiterentwickeln zu können. Für die Grundrechte wird vorgeschlagen: Staatsbürgerschaft um eine gleichwertige „Jus Soli“-Komponente zu ergänzen; Zulassung von Doppel- oder Mehrfachstaatsbürgerschaft; bessere (rechtliche) Integration von Ausländerinnen und Ausländern; sowie ein deutlicher Ausbau der Meinungsfreiheit im Sinne von gerichtlich nicht sanktionierbarer Kritikmöglichkeit an PolitikerInnen. Bezogen auf machtausgleichende politische Strukturen lassen sich für Österreich folgende Reformvorschläge zur Diskussion stellen: Verbesserung der „politischen Minderheitsrechte“ von Oppositionsparteien im Nationalrat; eingeschränkte Aufwertung des Bundespräsidenten sowie des Bundesrates; Abschaffung des „Proporzprinzips“ sowie Einführung der Direktwahl von Landeshauptleuten auf der Länderebene; und „automatische Volksabstimmungen“ bei Volksbegehren mit einer sehr hohen Anzahl an Unterstützungsunterschriften.

## Literatur

- Aleinikoff*, T. Alexander/Douglas *Klusmeyer* (2001). Plural Nationality: Facing the Future in a Migratory World, in: T. Alexander *Aleinikoff*/Douglas *Klusmeyer* (Hg.): *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*, Washington, D.C. (Carnegie Endowment for International Peace): Brookings Institution Press, 63–88.
- Ahtisaari*, Martti/Jochen *Frowein*/Marcelino *Oreja* (2000). Bericht (angenommen am 8.9.2000), Heidelberg: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (<http://www.mpiv-hd.mpg.de/>).
- Bauböck*, Rainer/Dilek *Çinar* (2001). Nationality Law and Naturalisation in Austria, in: Randall *Hansen*/Patrick *Weil* (Hg.): *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Houndmills: Palgrave Publishers, 255–272.

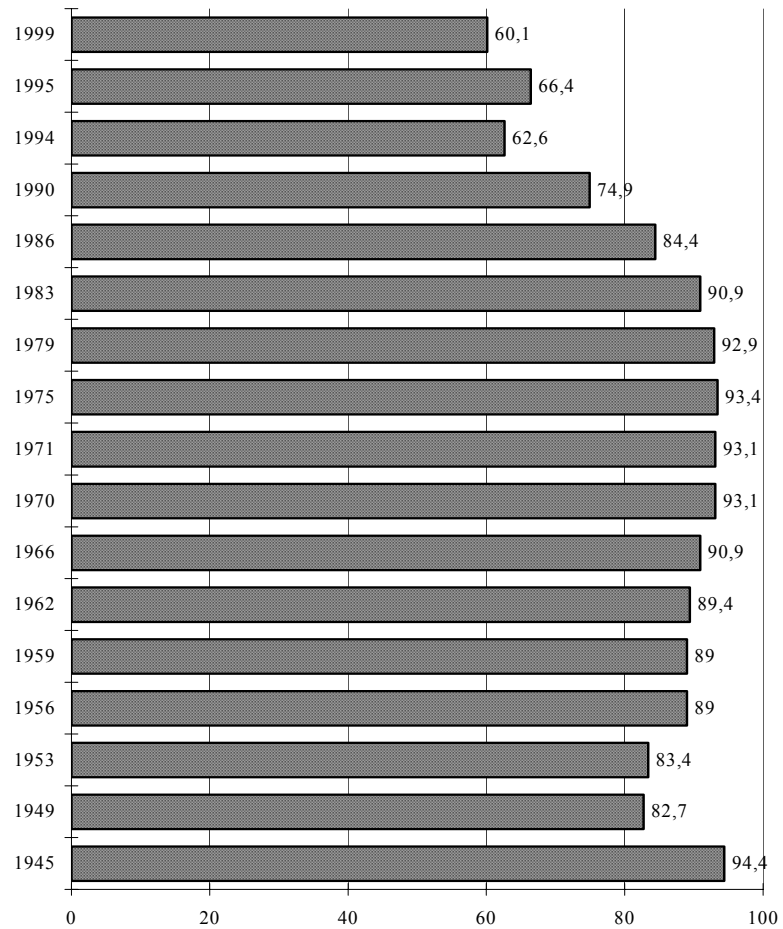


- Budge, Ian/Dennis J. Farlie (1983). *Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*, London: George Allen & Unwin.
- Campbell, David F.J. (1991). Der politische Paradigmenbruch in Österreich. Bürgerinitiativen und Volksabstimmungen als demokratiepolitische Phänomene, in: SWS-Rundschau, 31(2), 211–222.
- Campbell, David F.J. (1992). Die Dynamik der politischen Links-rechts-Schwingungen in Österreich: Die Ergebnisse einer Expertenbefragung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21(2), 165–179.
- Campbell, David F.J. (1999). Evaluation universitärer Forschung. Entwicklungstrends und neue Strategiemuster für wissenschaftsbasierte Gesellschaften, in: SWS-Rundschau, 39(4), 363–383.
- Campbell, David F.J. (2001). Politische Steuerung über öffentliche Förderung universitärer Forschung? Systemtheoretische Überlegungen zu Forschungs- und Technologiepolitik, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 30(4), 425–438.
- Çinar, Dilek/Christoph Hofinger/Harald Waldrauch (1995). Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern, Wien: Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft Nr. 25.
- Clubb, Jerome M./William H. Flanigan/Nancy H. Zingale (1990). *Partisan Realignment. Voters, Parties, and Government in American History*, Boulder: Westview Press.
- Dachs, Herbert (1996). Zwischen Proporz und Konkurrenz. Zur Demokratiequalität in den österreichischen Bundesländern, in: David F.J. Campbell et al. (Hg.): *Die Qualität der österreichischen Demokratie. Versuche einer Annäherung*, Wien: Manz, 119–130.
- Fallend, Franz (1997). Landesregierung und Landesverwaltung, in: Herbert Dachs et al. (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, Wien: Manz, 847–865.
- Fallend, Franz (2000). Der Bundesrat in Österreich, in: Gisela Riescher/Sabine Ruß/Christoph M. Haas (Hg.): *Zweite Kammern*, München: R. Oldenburg, 97–113.
- Fiorina, Morris P. (1991). Divided Government in the States, in: *Political Science & Politics*, 24(4), 646–650.
- Freedom House (2001a). *Freedom in the World Country Ratings 1972–73 to 2000–01*, New York (<http://freedomhouse.org/>).
- Freedom House (2001b). *Press Freedom Survey 2001*, New York (<http://freedomhouse.org/>).
- Gallagher, Michael/Michael Lever/Peter Mair (2001). *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties, and Governments*, Boston: McGraw-Hill.
- Gerlich, Peter/David F.J. Campbell (2000). Austria: From Compromise to Authoritarianism, in: Dirk Berg-Schlosser/Jeremy Mitchell (Hg.): *Conditions of Democracy in Europe, 1919–39. Systematic Case Studies*, London: Macmillan, 40–58.
- Harauer, Robert (2000). Die Strukturschwäche der Zivilgesellschaft in Österreich. Ein Vergleich mit dem Stiftungswesen in der BRD, in: SWS-Rundschau, 40(1), 101–111.
- IPI – International Press Institute (2001). *2000 World Press Freedom Review*, Wien (<http://www.freemedia.at/>).
- Karlhofer, Ferdinand/Hubert Sickinge (2001). Der Anlassfall, in: Ferdinand Karlhofer/Josef Melchior/Hubert Sickinge (Hg.): *Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft*, Baden-Baden: Nomos, 11–24.

- Luther, Kurt Richard (2001). Parteistrategische Herausforderungen der Regierungsverantwortung: Die FPÖ vor und nach ihrem Eintritt in die Bundesregierung, in: Ferdinand Karlhofer/Josef Melchior/Hubert Sickinge (Hg.): Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft, Baden-Baden: Nomos, 69–88.
- Menefee-Libey, David (1991). Divided Government as Scapegoat, in: *Political Science & Politics*, 24(4), 643–646.
- Mommesen-Reindl, Margareta (1981). Österreich, in: Frank Wende (Hg.): *Lexikon zur Geschichte der Parteien in Europa*, Stuttgart: Alfred Kröner, 441–470.
- Müller, Wolfgang C. (1997). Das Regierungssystem, in: Herbert Dachs et al. (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, Wien: Manz, 71–83.
- Müller, Wolfgang C. (2000). Das österreichische Parteiensystem: Periodisierung und Perspektiven, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (Hg.): *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*, Wien: Signum, 281–309.
- Müller, Wolfgang C./Fritz Plasser/Peter A. Ulram (1999). Schwäche als Vorteil, Stärke als Nachteil. Die Reaktion der Parteien auf den Rückgang der Wählerbindungen in Österreich, in: Peter Mair/Wolfgang C. Müller/Fritz Plasser (Hg.): *Parteien auf komplexen Wählermärkten. Reaktionsstrategien politischer Parteien in Westeuropa*, Wien: Signum, 201–245.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (1997). Schluss: Koalitionsregierungen und die Praxis des Regierens in Westeuropa, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hg.): *Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, Wien: Signum, 705–749.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hg.) (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Neisser, Heinrich (2000). Demokratiereform in Österreich: Potentiale und Instrumente, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (Hg.): *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*, Wien: Signum, 423–438.
- Noll, Alfred J. (2001). Die Arbeit der Strafjustiz im Lichte der Wissenschaft. Abschließende Bemerkungen zum Urteil Haider vs. Pelinka, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30(2), 233–237.
- OECD (2001). *Main Science and Technology Indicators*, Paris.
- Paslack, Rainer (1991). *Urgeschichte der Selbstorganisation*, Braunschweig: Vieweg.
- Pelinka, Anton (1999). Das politische System Österreichs, in: Wolfgang Ismayr (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich, 489–517.
- Pelinka, Anton (2001). Sonderfall FPÖ – Sonderfall Österreich, in: Ferdinand Karlhofer/Josef Melchior/Hubert Sickinge (Hg.): *Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft*, Baden-Baden: Nomos, 61–67.
- Pelinka, Anton/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (2000). Von der Konsens- zur Konflikt-demokratie? Österreich nach dem Regierungs- und Koalitionswechsel, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (Hg.): *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*, Wien: Signum, 439–464.
- Pelinka, Anton/Sieglinde Rosenberger (2000). *Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends*, Wien: WUV-Universitätsverlag.

- Plasser, Fritz/Peter A. Ulram (2000). Parteien ohne Stammwähler? Zerfall der Parteibindungen und Neuausrichtung des österreichischen Wahlverhaltens, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien: Signum, 169–202.
- Schaller, Christian (1997). Demokratie- und Verfassungs(reform)-Diskussionen 1966–1975 im Spannungsfeld von Demokratiereform und Demokratisierung, Wien: Teilbericht C zum Projekt Nr. 5584 für den Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank.
- Sickinger, Hubert (2001). Zwischen Kontinuität und Bruch: Koalitionsregierungen in Österreich, in: Gerhard Hirscher/Karl-Rudolf Korte (Hg.): Aufstieg und Fall von Regierungen. Machterwerb und Machterosionen in westlichen Demokratien, München: Olzog, 406–445.
- Statistik Austria – Bundesanstalt Statistik Österreich (2001). Globalschätzung 2001: Bruttoinlandsausgaben für F&E. Finanzierung der in Österreich durchgeführten Forschung und experimentellen Entwicklung 1981–2001, Wien.
- Tálos, Emmerich (1997). Sozialpartnerschaft. Kooperation – Konzertierung – politische Regulierung, in: Herbert Dachs et al. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, Wien: Manz, 432–451.
- Volf, Patrik/Rainer Bauböck (2001). Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann, Klagenfurt: Drava.
- Waldrauch, Harald (2001). Die Integration von Einwanderern. Ein Index der rechtlichen Diskriminierung, Frankfurt am Main: Campus.
- Weil, Patrick (2001). Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws, in: T. Alexander Aleinikoff/Douglas Klusmeyer (Hg.): Citizenship Today. Global Perspectives and Practices, Washington, D.C. (Carnegie Endowment for International Peace): Brookings Institution Press, 17–35.
- Wohnout, Helmut (1994). Rechtsextremismus, Rechtspopulismus und ihre Rückwirkungen auf das österreichische politische System, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993, Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 381–400.

**Figur 1: Die Entwicklung der Parteienkonzentration von SPÖ und ÖVP 1945-1999: aggregierte Stimmenanteile bei Nationalratswahlen (Angaben in Prozent)**



Quelle: Eigene Berechnungen des Autors basierend auf Plasser/Ulram (2000, 199).

Hubert Sickinger

## Zur Demokratiequalität des österreichischen Parlamentarismus

### 1. Einleitung

Die Fragestellung dieses Beitrags betrifft Aspekte der Demokratiequalität des österreichischen Parlamentarismus. Ein derartiger Versuch steht vor einem grundsätzlichen Problem: Das tatsächliche Funktionieren „parlamentarischer“ Systeme weicht von den Leitbildern, welche große Teile der Bevölkerung (nicht nur in Österreich) von der Rolle eines Parlaments haben, erheblich ab:

Von einem „parlamentarischen Regierungssystem“ (und von „Parlamentarismus“) wird in der Politikwissenschaft dann gesprochen, wenn die Regierung vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig ist (vgl. grundlegend von Beyme 1999). Die parlamentarische Mehrheit kann also einer Regierung das Vertrauen entziehen (Misstrauensvotum) und eine ihr genehme Regierung installieren. Dies hat in der politischen Praxis zur Folge, dass die Regierung letztlich von der Führung der parlamentarischen Mehrheitspartei(en) gestellt wird, wodurch sich das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Regierung und Parlament (parlamentarischer Mehrheit) faktisch umdreht: Regierung und Parlamentsmehrheit bilden dann eine politische Aktionseinheit, und de facto kontrolliert die Regierung das parlamentarische Geschehen. Hinzu kommt, dass in modernen Demokratien in der Praxis nicht individuelle Abgeordnete, sondern Parteien gewählt werden (dies ist auch in Staaten mit einem stark personalisierten Wahlrecht nicht anders, wie etwa in Großbritannien mit der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, in Frankreich mit seiner absoluten Mehrheitswahl oder in Deutschland, wo die Hälfte der Abgeordneten in Einerwahlkreisen direkt gewählt werden; vgl. Nohlen 2000).

Die *faktische Gewaltenverbindung* zwischen Regierung und Parlament (smehrheit), der nur eine kontrollierende Minderheit oppositioneller Abgeordneter gegenübersteht, ist *de facto* das *eigentliche Erfolgsgeheimnis* parlamentarischer Regierungssysteme. Parlamentarische Systeme funktionieren gerade *aufgrund* dieser engen Koordination und Verkoppelung der parlamentarischen Arbeit mit der Regierungsarbeit meist besser als Systeme, in denen sich Parlament und Regierung unverbunden gegenüberstehen (wie dies früher in konstitutionellen Monarchien und heute noch in präsidentiellen Systemen der Fall ist, wo die Regierung nur vom Vertrauen des früher mo-

narchischen, heute hingegen regelmäßig direkt gewählten Staatsoberhauptes abhängig ist). Paradoxe Weise kann das Parlament *als Institution* in einem „nichtparlamentarischen“ System gegebenenfalls sogar einflussreicher als in einem parlamentarischen System sein, da die Abgeordneten keine politischen Rücksichten auf die Regierung nehmen müssen: In der Realität ist dies allerdings nur in den USA der Fall.

Die parteienstaatliche und gewaltenverbindende Realität moderner parlamentarischer Systeme liegt allerdings quer zu den Vorstellungen, welche dem Parlament häufig entgegengebracht werden: Für ein freies Mandat von Abgeordneten (anstelle einer relativ starken Klubdisziplin bei Abstimmungen), eine Kontrolle der Regierung durch „das Parlament“ (nicht nur durch die parlamentarische Minderheit), und eine „gelebte“ Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung und Spitze der Vollziehung (über die verfassungsrechtlich normierte formell-institutionelle Trennung hinaus) bleibt in diesem System nur sehr eingeschränkter Raum. Häufig sind die *Erwartungen der Bevölkerung* auch *in sich widersprüchlich*: Einerseits wird eine Eigenständigkeit der Abgeordneten gegenüber ihren Parlamentsklubs (freies Mandat) gefordert, andererseits aber von Mehrheiten der Bevölkerung „parteiinterner Streit“ nur selten goutiert. Abgeordnete werden gern (eher abwertend) als „Parteisoldaten“ angesehen – zugleich werden in der Praxis diese Abgeordneten aber nicht nur *nolens volens* mangels Alternative auf Parteilisten gewählt und die vorhandenen Möglichkeiten, die Reihung auf den Wahllisten zu verändern, nur sehr eingeschränkt genutzt: Nach allen Befunden der empirischen Wahlforschung spielt die Wahl konkreter Abgeordneter (als Individuen) im Vergleich zum Motiv, die Partei oder den Spitzenkandidaten zu wählen, nur eine sehr untergeordnete Rolle. Umfragen zeigen weiters, dass die für den eigenen Wahlkreis zuständigen Abgeordneten auch in Österreich nur einer Minderheit der Wähler namentlich bekannt sind.

Mit anderen Worten: Das politische Alltagsverständnis der Bevölkerung über die gewünschte Rolle des Parlaments ist eine in sich oft widersprüchliche Mischung aus unterschiedlichen, oft konträren Demokratievorstellungen und Verfassungsmodellen: „Je nach Bedarf“ wird dann auf Motive der Parlamentskritik zurückgegriffen, die sich sowohl aus einem repräsentativ-demokratischen als auch aus einem identitären Ideenfundus speisen.<sup>1</sup>

So ergab eine im November/Dezember 1997 durchgeführte Repräsentativumfrage, dass zwar 88% der Befragten die Tätigkeit des Parlaments für wichtig beziehungsweise sehr wichtig erachteten, aber nur 38% meinten, der Nationalrat habe so viel Einfluss, wie es in einer Demokratie zweckmäßig sei. Nur 46% hatten von der Arbeit des Nationalrats einen guten Eindruck, bei 50% war dieser Eindruck schlecht. Die Qualität der Debatten wurde von

---

1 Identitäre Demokratiekonzeptionen gehen im Wesentlichen davon aus, dass das Parlament und seine Abgeordneten unmittelbar und direkt dem Willen der WählerInnen entsprechen müssen.

je 27% als sehr gut/gut beziehungsweise nur genügend/nicht genügend beurteilt. 40% der Befragten wollten eine stärkere Eigenständigkeit gegenüber der Regierung, während 32% sogar eine stärkere Kooperation wünschten. Und während sich 85% für die offene Austragung von Interessenkonflikten aussprachen, bemängelten zugleich 80% die „Streitereien“ beziehungsweise den „Hick-Hack“ (alle Angaben laut Parlamentskorrespondenz/BL/15.1.1998/Nr. 9). Derartige Umfrageresultate spiegeln sicherlich auch ein manchmal durchaus problematisches öffentliches Erscheinungsbild parlamentarischer Debatten wider, geben zugleich aber auch klare Hinweise auf eine verzerrte Wahrnehmung der tatsächlich möglichen Rolle der Institution Parlament im Rahmen des parteienstaatlichen Parlamentarismus.

Der deutsche Politikwissenschaftler Werner J. Patzelt (1998) hat diese Diskrepanz auf Basis deutscher Repräsentativumfragen in der Bevölkerung sowie unter Abgeordneten auf den griffigen Nenner gebracht, dass eigentlich ein latenter Verfassungskonflikt bestehe: Die Bevölkerung und weite Teile der medialen Öffentlichkeit würden von einem Modell ausgehen, das in Wirklichkeit der Situation des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert entsprechen würde. Abgeordnete (in Deutschland) vertreten zwar in einer zahlenmäßig relevanten Minderheit übrigens ebenfalls derartige normative Leitbilder, stehen in ihrer klaren Mehrheit aber auf dem Boden des moderneren, parteienstaatlich geprägten Parlamentarismus. Es ist wahrscheinlich, dass derartige Befunde auch für Österreich Gültigkeit haben.

## 2. Definition von Demokratie und Kriterien für Demokratiequalität

Demokratie wird hier orientiert auf die Funktionen parlamentarischer Demokratie definiert. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint bereits die Darstellung der tatsächlichen Funktionslogik parlamentarischer Systeme als demokratiepolitisch relevante Aufgabe. Als vorwiegend empirisch-analytisch arbeitender (und als solcher nur ungern stark normativ argumentierender) Wissenschaftler wähle ich die Rolle des Parlaments in einem „parlamentarischen“ Regierungssystem als Ausgangspunkt (worin natürlich indirekt sehr wohl eine Wertung besteht, nach der dieser Systemtyp einem präsidentiellen Regierungssystem vorzuziehen ist). Das bedeutet, dass unter anderem folgende Punkte in Verbindung mit ihren Konsequenzen für Demokratiequalität dargestellt und analysiert werden:

- Weil die parlamentarische Mehrheit eng mit der Regierung kooperiert, stellt das Parlament *insofern* keinen *eigenständigen* Machttträger dar, sondern es geraten auch die Arbeit der Regierung sowie die Zusammen-

arbeit innerhalb der Koalition beziehungsweise der Klubs der Regierungsparteien mit der Regierung ins Blickfeld. Trotzdem ist das *Parlament als Gesetzgebungsorgan* interessant: Das Parlament ist ja die einzige Institution unter den tatsächlichen „Gesetzgebern“, die vom Volk gewählt ist; die demokratische Legitimation der Regierung ist lediglich vom Parlament abgeleitet. In diesem Zusammenhang ist zwar wenig relevant, ob die Gesetze in eher technischen Details im parlamentarischen Verfahren mit formuliert werden; demokratiepolitisch sehr relevant ist hingegen die Frage, ob die Abgeordneten (gemeinsam mit der Regierung, das heißt der politisch verantwortlichen Verwaltungsspitze) *in Fragestellungen von grundsätzlicherer Bedeutung* ihre Führungsaufgaben gegenüber der Verwaltung wahrnehmen.

- Eine der wichtigsten Aufgaben jedes Parlaments besteht darin, eine *Tribüne zu liefern, auf der die politischen Alternativen der Parteien dargestellt werden*.
- Das Parlament bildet in Gestalt der Abgeordneten, die zugleich regelmäßig wichtige Funktionäre ihrer Parteien sind, ein *Bindeglied zwischen Regierung/Verwaltung einerseits und andererseits der Bevölkerung, lokalen Interessen und den lokalen Parteiorganisationen* (die ihrerseits eine Verbindung zu Teilen der Bevölkerung darstellen).
- Diese Tribünenfunktion impliziert auch die *öffentliche Kontrolle der Regierung* (die insbesondere durch die Opposition ausgeübt wird). In diesem Zusammenhang kann das Parlament im Falle schlimmerer Verfehlungen generell als Ort der „Selbstreinigung der Demokratie“ dienen (Beispiele dafür bilden parlamentarische Anfragen und Untersuchungsausschüsse).

Im Lichte der bisherigen Ausführungen erscheint es mir am sinnvollsten, Demokratie konzentriert auf Funktionen des Parlamentarismus zu definieren und auf pragmatische Teilkriterien „herunterzubrechen“, um diese dann als Bewertungskriterien für Demokratiequalität zu verwenden. Solche Teilkriterien sind unter Berücksichtigung der bisherigen Funktionsbestimmung moderner Parlamente am ehesten:

1. die *Sicherstellung eines politischen Primats in der Gesetzgebung*: Hinter diesem und dem folgenden Punkt 2 steht die gemeinsame Prämisse, dass in einer Demokratie die Bevölkerung bei Wahlen tatsächlich eine „Wahl“ zwischen unterschiedlichen politischen Angeboten haben soll. Inwiefern ist also das Parlament beziehungsweise sind parlamentarische Mehrheiten und die durch diese gebildete Regierung an den politisch wichtigen Entscheidungen (einschließlich Gesetzen) beteiligt?
2. die *Zurechenbarkeit politischer Verantwortlichkeit* für Entscheidungen (Regierungsakte und Gesetze);



3. die *Herstellung von Öffentlichkeit* beziehungsweise die *tatsächliche Erfüllung der Tribünefunktion*;
4. die Effizienz der *Kontrolle der Regierung*;
5. die Vermittlung zwischen Bevölkerung und politischen Eliten auf zentralstaatlicher Ebene im Sinne der *Zugänglichkeit der politischen Elite* für die Bevölkerung.

### 3. Die historische Entwicklung und der aktuelle Zustand

#### 3.1 Der Nationalrat als Gesetzgeber

Der Nationalrat zählt grundsätzlich zu den Parlamenten, welche den Anspruch stellen, die Gesetzgebung tatsächlich inhaltlich mitzuprägen. Damit will er nicht nur ein Organ zur Kreation der Regierung aus dem Kreis ihrer Mehrheit sowie der öffentlichen Debatte über deren Politik zu sein, wie dies in der Praxis beim britischen Unterhaus, einem „Redeparlament“, traditionell der Fall ist. Diese Selbstzuschreibung einer Rolle als „Arbeitsparlament“ stammt im Prinzip bereits aus den historischen Anfängen dieser Institution, die ursprünglich im Rahmen einer konstitutionellen Monarchie entstanden war (wo das in zwei Kammern aufgespaltene Parlament der vom Monarchen gestellten Regierung unverbunden gegenüber stand).

Dieser Anspruch, nicht nur Ratifikationsinstanz für von der Regierung vorgelegte Gesetzesentwürfe zu sein, hat wichtige Konsequenzen: Es ist faktisch geradezu ausgeschlossen, dass im Parlamentsplenum – das in Österreich immerhin 183 Abgeordnete zählt – im Detail über gesetzliche Regelungen sinnvoll diskutiert werden kann. Die Diskussion über legislative Details erfolgt daher in allen derartigen Parlamenten in kleineren Ausschüssen, deren fraktionelle Zusammensetzung jene des Plenums widerspiegeln. Die Fraktionen entsenden in diese Ausschüsse aber stärker auf die konkrete Materie spezialisierte beziehungsweise daran interessierte MandatarInnen, welche die jeweiligen Verhandlungen auf Basis der klubintern festgelegten Fraktionslinie führen. Im Plenum wird dann vorwiegend nachträglich und primär an die Öffentlichkeit gerichtet kommuniziert, warum sich die jeweilige Partei im konkreten Fall für oder gegen eine Gesetzesvorlage entschieden hat. Das Plenum dient zugleich für daran angelehnte (mehr oder weniger allgemeine) Debatten zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien.

Es wäre verkürzt, die Beteiligung des Parlaments, genauer: der Abgeordneten, die sich auch im Parlament auf bestimmte Materien spezialisiert haben, nur auf das *parlamentarische Stadium* der Behandlung von Gesetzesentwürfen (im Ausschussverfahren und dann im Plenum) zu beziehen. Gesetzgebung muss in Österreich wie auch in allen anderen politischen Systemen als breiterer, sogar gesamtgesellschaftlicher Prozess der

politischen Entscheidungsfindung begriffen werden. An diesem ist das Parlament lediglich in der abschließenden Festlegung der Gesetzestexte privilegiert (Oberreuter 1994, 317); aber darüber hinaus ist die Frage zu stellen, wer konkret in welchen Politikfeldern maßgeblichen Einfluss ausübt.

Über die Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsprozess liegt mittlerweile ein empirisch gut abgesicherter Grundstock an empirischen Forschungsergebnissen vor (diese betreffen den Nationalrat, da der Bundesrat in diesem Zusammenhang kaum relevant ist). Diese empirischen Untersuchungen der Strukturen von Gesetzgebungsprozessen, der Entstehung konkreter Gesetze und der Einschätzung dieser Strukturen aus der Perspektive der Abgeordneten (vgl. Sickinger 2000; Tálos/Kittel 2001; Müller et al. 2001) ergeben, dass grundsätzlich die mit der Parlamentsmehrheit verklammerte *Regierung* mit ihrem Unterbau an Ministerien die Schlüsselrolle bei der Erarbeitung von Rechtsnormen einnimmt. Dabei werden auch unterschiedliche ressortspezifische Interessen eingebracht. Wichtig sind weiters die großen Sozialpartnerverbände (Österreichischer Gewerkschaftsbund, Arbeiterkammern, Wirtschaftskammern, aber auch Industriellenvereinigung und Landwirtschaftskammern), deren privilegierte Einbindung in politische Entscheidungsprozesse in der Vergangenheit gern als faktische Ausschaltung des Parlaments und als sozialpartnerschaftliche „Nebenregierung“ bezeichnet wurde. Letzteres erweist sich allerdings bei genauerer empirischer Untersuchung als Mythos (siehe mit zahlreichen Fallstudien für unterschiedliche Politikfelder ausführlich Tálos/Kittel 2001): Zwar nehmen diese Verbände in den sozial- und wirtschaftspolitischen Agenden tatsächlich eine starke bis sehr starke Position ein, aber auch in diesen thematischen „Kernmaterien“ haben sie oft nicht das letzte Wort gehabt – und zwar nicht nur in jüngerer Zeit, die durch einen Bedeutungsverlust dieser Verbände gekennzeichnet ist; häufig nimmt auch nur je eine Sozialpartnerseite (ÖGB oder Wirtschaftskammer), etwa über ihre Verflechtung mit einer Regierungspartei, eine faktische Vetoposition ein. In vielen Politikfeldern außerhalb der Regelung des Arbeitsrechts sowie der Sozialpolitik existieren hingegen auch deutlich abweichende Netzwerke an einflussreichen Akteuren.

Innerhalb der Regierungsparteien spielen vor allem *fachlich spezialisierte Abgeordnete* – im Regelfall die *parlamentarischen BereichssprecherInnen* – eine wichtige Rolle bei der Ausverhandlung von Gesetzesvorlagen: Diese werden normalerweise zunächst im zuständigen Ministerium ausgearbeitet (Ministerialentwurf) und dann dem Begutachtungsverfahren unterzogen, in dem andere Ministerien und Gebietskörperschaften (die Länder sowie der Städte- und der Gemeindebund als Dachverbände der Gemeinden), die Sozialpartner und sonstige fachlich in Betracht kommende Interessenverbände innerhalb einer bestimmten Frist ihre Stellungnahmen abgeben können (vgl. bereits Fischer 1972). Diese Entwürfe müssen, bevor sie als Regierungsvorlage in den Nationalrat

eingebraucht werden, zuerst einstimmig im Ministerrat beschlossen werden – wenn sich hier also eine der Koalitionsparteien beziehungsweise ein Regierungsmitglied oder Ministerium quer legt, bleibt die Vorlage im Ministerrat „hängen“. Deshalb werden jedenfalls die parlamentarischen BereichssprecherInnen beider Regierungsparteien normalerweise nicht erst vor dem Beschluss der Regierungsvorlage, sondern bereits bei der Erarbeitung der Grundlinien des Ministerialentwurfs eingebunden.

Weiters sind die von der Bundesregierung in den Nationalrat eingebrachten Gesetzesentwürfe oft noch nicht in den Details „sakrosankt“. Sie werden daher noch während des Ausschussverfahrens (in dem die formelle parlamentarische Detailarbeit am Gesetzesentwurf erfolgt) sowie parallel dazu – unter der „Oberaufsicht“ der Klubobleute – zwischen den parlamentarischen BereichssprecherInnen, den federführenden MinisterialbeamtInnen und gegebenenfalls VertreterInnen der Interessenverbände weiter verhandelt. Politisch wichtige Themen werden schon während des „außerparlamentarischen“ Stadiums des Begutachtungsverfahrens, jedenfalls aber während des Ausschussverfahrens, auch in den Klubversammlungen der Parlamentsfraktionen diskutiert. Eher selten wird dort über die Klublinie auch formell abgestimmt.

Abgesehen von der Periode 1966–1983 erfolgt die Regierungsbildung durch Koalitionen (vgl. zur Praxis der Koalitionsregierungen in Österreich seit 1945 umfassend Müller 1997 und knapper Sickinger 2001). Eine maßgebliche Rolle für die in der jeweiligen Gesetzgebungsperiode zu bewältigenden Gesetzesvorhaben spielt das zwischen den Koalitionsparteien vor der Regierungsbildung beschlossene *Arbeitsübereinkommen*. Darin ist neben den Mechanismen der Zusammenarbeit der Koalitionsparteien (zwischen ÖVP und FPÖ wurden diese 2000 allerdings nicht im publizierten Arbeitsprogramm niedergeschrieben) vor allem seit dem Abkommen aus dem Jahr 1987 regelmäßig ein detailliert ausformuliertes Arbeitsprogramm enthalten. Für die Ausverhandlung dieser Arbeitsprogramme gilt im Grunde dasselbe wie für die Verhandlung konkreter Gesetze: Auch hier werden normalerweise je nach Materie die zuständigen InteressenvertreterInnen (allerdings nur wenn sie den verhandelnden Parteien nahe stehen), ExpertInnen aus den Ministerien und (innerhalb der jeweiligen Verhandlungsteams der Parteien) die fachspezialisierten Abgeordneten beteiligt.

Was den Einfluss des Parlaments auf die Inhalte der Gesetzgebung betrifft, ist der Befund insgesamt ambivalent, kann also durchaus unterschiedlich interpretiert werden: Einerseits ist das Gesetzgebungsverfahren in Österreich eindeutig regierungslastig. Selbst der Großteil der realpolitisch chancenreichsten parlamentarischen Initiativanträge von Abgeordneten der Regierungsparteien ist in Wirklichkeit mit dem Koalitionspartner und dem zuständigen Ministerium abgestimmt und dient vor allem dazu, aus

Zeitgründen das eher zeitaufwendige Begutachtungsverfahren zu umgehen. Allerdings haben, wenngleich hochgradig arbeitsteilig, die (fachlich spezialisierten) Abgeordneten durchaus Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess. Weiters sind die Klubobleute ein entscheidendes Bindeglied zur Regierung (und in dieser Rolle nicht nur ein Transmissionsriemen von der Regierung zu den Klubs, sondern auch in umgekehrter Richtung), und in den Klubversammlungen kann gegebenenfalls die Haltung der BereichssprecherInnen und der Ausschussfraktion korrigiert werden. Hinzu kommt, dass seit Mitte der 1980er-Jahre die parteiinterne Bedeutung der Parlamentsklubs im Verhältnis zur außerparlamentarischen Parteiorganisation deutlich zugenommen hat (vgl. zu den Parlamentsklubs ausführlicher Fischer 1977 und Müller/Steininger 2000). Die Probleme sind eher auf den beiden folgenden Ebenen zu finden:

- Erstens kann jede Regierungspartei in einer Koalitionsregierung ihre inhaltlichen Vorstellungen nur in „gebrochener“ Form durchsetzen, da jedes Gesetz auch die Zustimmung des jeweiligen Koalitionspartners erfordert (vgl. unten Abschnitt 3.2). Gerade durch diese koalitionären Zwänge können Einwände der Abgeordneten von der Parteispitze häufig vom Tisch gewischt werden. Es ist klar, dass dies bei Abgeordneten häufig zu Frustrationen führen muss – dies gilt insbesondere für „Hinterbänkler“, die noch nicht eine zumindest in einem bestimmten Teilgebiet einflussreiche Position mit spezifischen Gestaltungsmöglichkeiten innehaben.
- Zweitens bedeutet die – durchaus wirksame – Mitgestaltung durch Abgeordnete nicht eine starke Stellung des Parlaments als Institution. Spezialisierte Abgeordnete von Oppositionsparteien haben im Vergleich mit jenen der Regierungsparteien eine weitaus geringere Chance, eigene Anliegen durchzusetzen (was aber je nach Politikfeld, ja sogar je nach Gesetzesentwurf unterschiedlich sein kann). Vor allem sind diese Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Öffentlichkeit vielfach auch wenig sichtbar.

Der bisherige Befund über die Rolle des Nationalrats als Gesetzgeber ist unter dem Gesichtspunkt der Demokratiequalität zumindest im Grundsatz nicht wirklich problematisch: *In politisch wichtigen Materien können die Abgeordneten und Parlamentsklubs der Regierungsparteien durchaus ihre Führungsaufgabe wahrnehmen.* Bei manchen Materien und entsprechend überzeugenden Argumenten, öffentlichem Druck von Massenmedien oder aufgrund von Abtauschgeschäften mit der notwendigen Zustimmung zu Verfassungsänderungen gilt dies aber auch für die Oppositionsfraktionen. Ob eine Gesetzesvorlage zunächst in einer fachlich auf das Thema spezialisierten Abteilung eines Ministeriums oder aber in einem Parlamentsausschuss vorformuliert wird, ist an sich kein spezifisches demokratiepolitisches Qualitätsmerkmal –

der Anstoß für solche Entwürfe geht nämlich in beiden Varianten auf praktische Probleme des bisherigen Gesetzesvollzugs sowie auf Wünsche von Interessenverbänden und Parteien zurück: Die Abgeordneten haben insofern ausreichend Möglichkeiten, bereits den Ministerialentwürfen, jedenfalls aber den Regierungsvorlagen inhaltlich ihren Stempel aufzudrücken – oder diese gegebenenfalls nachträglich noch abzuändern.

### *3.2 Die (nur eingeschränkte) Zurechenbarkeit der politischen Verantwortlichkeit für Entscheidungen*

Das demokratiepolitische Problem ist seit Ende der längst nur mehr historischen Phase der Alleinregierungen (1966–1983) die nur eingeschränkt mögliche *Zurechenbarkeit der politischen Verantwortlichkeit für Entscheidungen*. Weil die Ergebnisse der parlamentarischen Arbeit im Rahmen einer Koalitionsregierung notwendigerweise einen Kompromisscharakter zwischen oft sehr unterschiedlichen Positionen aufweisen, können sich sogar die Abgeordneten von Regierungsparteien oft nur teilweise damit identifizieren. Schon die drei großen Parlamentsfraktionen weisen intern eine beträchtliche ideologische Heterogenität auf (siehe dazu Müller/Jenny 2000), wodurch die Einigung auf eine gemeinsame Klubposition durchaus zu Frustrationen einzelner Abgeordneter führen kann. Die Einigungszwänge in etwa gleich starken, aber thematisch in vielen Politikfeldern konträr positionierten Parteien (wie dies realpolitisch bei SPÖ und ÖVP und, auch hinsichtlich der Mandatszahl, nun auch zwischen ÖVP und FPÖ der Fall ist) potenzieren diese Probleme.

Bei der SPÖ/ÖVP-Koalition wurde etwa die verbreitete Kritik von zwei eigentlich gegensätzlichen Punkten geprägt: Dem Vorwurf, diese beiden Parteien würden sich nur mehr unzureichend unterscheiden, und dem Vorwurf, die Koalition würde zuviel streiten. Nun lässt sich empirisch für beide Parteien feststellen, dass diese entgegen solchen Vorwürfen auch während ihrer Koalition Parteien mit sehr unterschiedlicher Verankerung in soziokulturellen Milieus, inhaltlichen beziehungsweise ideologischen Vorstellungen und Verbindungen zu konträren Interessenverbänden geblieben sind. Die angebliche „Nichtunterscheidbarkeit“ war ein journalistischer, aber auch von manchen Wissenschaftlern genährter Mythos. Er entsprach insofern der politischen Realität, als diese Parteien im Rahmen ihrer gemeinsamen Koalitionsregierung nur beschränkte Möglichkeiten hatten, sich gegeneinander abzugrenzen und zu profilieren. Die tatsächlichen Profilierungsversuche wurden in der Öffentlichkeit meist als banaler „Streit der Parteien“ (um mediale Aufmerksamkeit und Machtpositionen) wahrgenommen. In der Konstellation der gegenwärtigen ÖVP/FPÖ-Koalition wird zwar seltener der Begriff der „Nichtunterscheidbarkeit“ von ÖVP und FPÖ bemüht, hingegen machen viele Beobachter speziell der ÖVP eine mangelnde öffentliche Abgrenzung zu Positionen der FPÖ beziehungsweise zu deren ehemaligen Bundesparteiobmann Jörg Haider zum Vorwurf.

### 3.3 Die Herstellung von Öffentlichkeit – der Nationalrat als Tribüne

Das verbreitete Unbehagen mit der Rolle des Parlaments speist sich vermutlich weniger aus einer mangelnden Erfüllung der Gesetzgebungsfunktion. Entscheidend dafür ist vielmehr ein *oft als problematisch empfundenes öffentliches Erscheinungsbild des Nationalrats*, wissenschaftlich formuliert, eine *unbefriedigende Erfüllung der Tribünefunktion*.

Häufig kritisiert wird etwa das äußere Erscheinungsbild von Plenardebatten, insbesondere die selbst bei Fernsehübertragungen gut sichtbar nur schütter besetzten Reihen der Abgeordneten, die sich nur dann füllen, sobald über eine Gesetzesvorlage oder einen sonstigen Antrag konkret abgestimmt wird. Diese schwach besuchten Plenarsitzungen sind ein sichtbarer Ausdruck für die Tatsache, dass die Reden, die hier gehalten werden, nicht der Überzeugung der anderen Abgeordneten dienen, auch wenn gegebenenfalls an diese appelliert wird: Die Sachargumente wurden ja bereits im Verlauf des Ausschussverfahrens beziehungsweise in parallel dazu laufenden zusätzlichen informellen Parteienverhandlungen ausgetauscht. Daher sind die Plenartage besonders bei Abgeordneten, die außerhalb Wiens wohnen, ein beliebter Anlass und Zeitpunkt, parallel zur laufenden Plenardebatte verschiedene notwendige Treffen und Besprechungen in der Bundeshauptstadt abzuhalten.

Zwar hat es immer wieder *live* im Fernsehen übertragene Parlamentsdebatten mit qualitativ wertvollen Debattenbeiträgen der führenden ParlamentarierInnen und Regierungsmitglieder gegeben: Dann haben auch die Abgeordneten („vor“ den Fernsehkameras) eine entsprechende Anwesenheitsdisziplin gezeigt. Die Regierungserklärungen neu angelobter Regierungen oder die Debatte vor öffentlich vielbeachteten wichtigen Gesetzesbeschlüssen bilden dafür etwa gute Belege. An einem grundsätzlichen strukturellen Defizit ändern derartige, gemessen am Parlamentsalltag eher singuläre, „Highlights“ freilich nichts: *Nahezu alles, was auf parlamentarischer Bühne vorgetragen wird, wurde bereits häufig lange zuvor in den Massenmedien breit präsentiert und diskutiert*. Die Präsentation von Gesetzesinitiativen, von Gegenvorschlägen der Opposition oder deren öffentlicher Kritik erfolgt im Regelfall zunächst über Pressekonferenzen (etwa auch im Pressefoyer nach dem wöchentlichen Ministerrat) und Presseaussendungen sowie Interviews – und eben nicht erst im Parlament. *Nicht nur die politisch spannenden Entscheidungen sind im Regelfall längst vor den Plenardebatten gefallen, sondern auch alle wichtigen öffentlichen Positionierungen der Parteien*. Entsprechend gering ist typischerweise das Interesse der Massenmedien an den meisten Parlamentsdebatten, da die Massenmedien eben in erster Linie politische Neuigkeiten interessieren.

Eine Folge war, dass vor allem ab 1987 die Opposition die Möglichkeiten der parlamentarischen Geschäftsordnung bis an die Grenzen ausnützte,

um Aufmerksamkeit zu erregen: Mit den Grünen zog eine neue, gegenüber aktionistischen Politikformen sehr aufgeschlossene, Partei in den Nationalrat ein und die FPÖ entwickelte sich schrittweise zu einer (aus Sicht der anderen Parteien) fundamentaloppositionellen Partei. Insbesondere zwei „Dauerreden“ grüner Abgeordneter führten dazu, dass im Geschäftsordnungsgesetz die Redezeiten zunehmend stärker reglementiert wurden und Debatten über einzelne Materien heute regelmäßig einer Blockredezeit unterliegen: Die Fraktionen erhalten vorab bestimmte Zeitkontingente zugeteilt, die sie auf ihre Abgeordneten verteilen können. Vor allem durch die Geschäftsordnungsreform 1996 wurde der Umstand, dass Plenardebatten regelmäßig bis nach Mitternacht dauerten, wieder auf ein erträglicheres Maß reduziert. Die Geschäftsordnungsreform 1996 wirkte auch besonders der ab 1995 von der erstarkten FPÖ geübten Praxis entgegen, häufig „Sondersitzungen“ zu für sie wichtigen Themen zusätzlich zu den regulären Sitzungen durchzusetzen. Es kam auch dazu, dass die bei FPÖ wie Grünen bereits zur Routine gewordene Einbringung dringlicher Anfragen in praktisch jeder Parlamentswoche durch eine Beschränkung derartiger Instrumente (und deren gleichgewichtiger Verteilung auf die Fraktionen) teilweise entschärft wurde. Gerade die Blockredezeiten und Redezeitbeschränkungen (etwa: 20 Minuten für ErstrednerInnen, 10 sowie 5 Minuten für die weiteren RednerInnen der jeweiligen Fraktion) sind an sich ein durchaus taugliches Instrument, Plenardebatten wieder „fernsehtauglicher“ zu machen: Pointierte kurze Debattenbeiträge sind weitaus medienwirksamer als lange Reden, und im Regelfall bringen eigentlich nur die ErstrednerInnen der Fraktionen wirklich neue Gesichtspunkte über den Fraktionsstandpunkt vor.

An der strukturellen „Verspätung“ der Plenardebatten gegenüber öffentlichkeitswirksamen Positionierungen von SpitzenpolitikerInnen von Regierung wie Opposition ändert diese zumindest teilweise Attraktivitätssteigerung des Erscheinungsbildes von Plenardebatten allerdings wenig.

### *3.4 Kontrolle der Regierung*

Neben der öffentlichkeitswirksamen allgemeinen Kritik an der Regierung, die in den Plenardebatten geübt wird, ist auch die *spezifischere Kontrolle der Regierungstätigkeit* eine zentrale Parlamentsfunktion. Für diesen Bereich sind im Grunde zwei Dimensionen zu unterscheiden: Einerseits antizipative Effekte der parlamentarischen Öffentlichkeit und der öffentlich wenig sichtbaren (latenten) Kontrolle/Rückkopplung auch seitens der Abgeordneten der Regierungsparteien; andererseits die öffentliche Kontrolltätigkeit der Oppositionsparteien.



- Einerseits ist zu berücksichtigen, dass die Notwendigkeit, die wichtigsten politischen Entscheidungen im Regelfall in Gesetzesform zu gießen und diese also durch das Parlament beschließen zu lassen, zweifellos antizipative Effekte hat: Das bedeutet, federführende MinisterInnen und BeamtInnen müssen von vornherein genau überlegen, was sie „den Abgeordneten zumuten können“. Insofern wären Reformvorschläge durchaus nicht unproblematisch, welche das Parlament von Gesetzgebungsaufgaben entlasten wollen, die sich auf den ersten Blick als bloße Anpassungs- und Detailgesetzgebung darstellen.
- Derselbe antizipative Effekt zeigt sich bei den eigentlichen Kontrollinstrumenten, die im Folgenden hauptsächlich behandelt werden sollen, weil diese eine zumindest potenzielle Öffentlichkeit von verwaltungsinternen Vorgängen schaffen: BeamtInnen und MinisterInnen müssen damit rechnen, gegebenenfalls mit unangenehmen Fragen der Opposition konfrontiert zu werden.

In der einschlägigen Literatur wird regelmäßig darauf verwiesen, dass parlamentarische Kontrolle nicht vom Parlament als Ganzes, sondern primär von den Abgeordneten der Oppositionsparteien ausgeübt wird. Dieser Befund trifft vor allem für die *manifeste* Parlamentstätigkeit zweifellos zu – insofern, als die wichtigsten Kontrollinstrumente (Misstrauensvotum, Untersuchungsausschüsse) aufgrund der Verklammerung von Parlamentsmehrheit und Regierung nicht greifen. Allerdings gibt es eine latente (öffentlich wenig sichtbare) Kontrolle auch durch Abgeordnete der Regierungsparteien, die freilich eher klubintern oder in informellen Gesprächen mit den MinisterInnen, deren Kabinettsmitgliedern und BeamtInnen etc. ausgeübt wird. Auch die angesprochenen „Vorwirkungen“ der Notwendigkeit, das Gesetzgebungsverfahren zu durchlaufen, zählen zu diesen latenten Kontrollfunktionen. Nicht zuletzt konfrontieren die Abgeordneten ihre Partei- und Klubspitze sowie die Regierung regelmäßig mit der Stimmung an der Parteibasis und dem Problemhaushalt in ihren Wahlkreisen. Dass dies seitens der Abgeordneten des Regierungslagers überwiegend in Form „positiver Inputs“ erfolgt, ändert nichts am Befund einer latenten internen Kontrolle. Außerdem kontrollieren in Koalitionsregierungen die Abgeordneten der Regierungsparteien zumindest die Minister des Koalitionspartners – ein Phänomen, das in Österreich bereits seit der ÖVP/SPÖ-Koalition vor 1966 als „Bereichsopposition“ bekannt war. Diese Bereichsopposition darf aber natürlich nicht soweit gehen, dass dadurch die Koalition selbst gesprengt wird.

Für die öffentliche (manifeste) parlamentarische Kontrolle stehen vor allem die *schriftliche und mündliche Anfrage* sowie (als Spezialform der schriftlichen Anfrage, die noch am selben Tag zu beantworten ist) die *dringliche Anfrage* zur Verfügung. Mündliche Anfragen werden von einzelnen Abgeordneten vier Werktage vor der jeweiligen Fragestunde eingebracht,

sind aber durch die Dauer der „Fragestunde“, deren Thema und die gleichgewichtige Aufteilung der Zahl der Anfragen auf die einzelnen Klubs begrenzt. Schriftliche Anfragen müssen neben den AnfragerInnen von mindestens vier weiteren Abgeordneten unterstützt werden und sind dann innerhalb von zwei Monaten zu beantworten. Weiters können die Abgeordneten aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses zu ihrer Information über bestimmte Sachbereiche (meist halb- oder eintägige *Enquêtes*) veranstalten und als schärfste Waffe auch *Untersuchungsausschüsse* zur Untersuchung möglicher Missstände im öffentlichen Bereich einsetzen. Allerdings sind die tatsächlich „scharfen“ Instrumente parlamentarischer Kontrolle von der Zustimmung der Parlamentsmehrheit abhängig: Untersuchungsausschüsse sind (wie in den meisten anderen Staaten) ein Mehrheitsrecht, können also nur mit Zustimmung einer Regierungspartei durchgesetzt werden. Eine Chance haben derartige Anträge also nur, wenn eine Angelegenheit bereits in hohem Maße auch in den Massenmedien skandalisiert wurde und die betroffene Partei es sich daher politisch nicht mehr leisten kann, sich weiter querzulegen (etwa in drei Fällen in den späten 1980er-Jahren), oder wenn eine neue Regierungskoalition die Missstände einer früheren Regierungspartei untersuchen lässt (wie mehrfach in den frühen 1970er-Jahren und aktuell auch beim sogenannten Euroteam-Untersuchungsausschuss). Die eigentliche Konsequenz aus aufgedeckten Missständen, nämlich ein Misstrauensvotum gegen ein Regierungsmitglied beziehungsweise die Regierung als Ganzes, ist normalerweise für die Parlamentsmehrheit faktisch ausgeschlossen. De facto bleibt den Oppositionsparteien also nur die Möglichkeit, gegebenenfalls im Zusammenspiel mit der medialen Öffentlichkeit Druck auf die Regierung auszuüben – und die Thematisierung von Kritik im Rahmen parlamentarischer Debatten, Anfragen und dergleichen kann im Einzelfall ein durchaus wirksames Mittel sein, ein Thema öffentlich virulent zu halten.

Vor allem die Oppositionsparteien (und hier seit 1987 in besonderem Maße die Grünen) nutzen die Möglichkeit, *parlamentarische Anfragen* in hohem Ausmaß zu stellen. Derartige Anfragen können sowohl der Informationsbeschaffung als auch der Kritik an konkreten Verwaltungsvorgängen dienen. Abgeordnete der Regierungsparteien stellen derartige Fragen vergleichsweise viel seltener: In den 1990er-Jahren wurden von den Grünen und der FPÖ jeweils (insgesamt) ca. doppelt so viele Anfragen wie von den beiden Regierungsparteien gestellt (während das Liberale Forum deutlich zurückhaltender als die etwa gleich großen Grünen war). Das verweist auf eine sehr viel stärkere Nutzung durch die Oppositionsparteien, und hier insbesondere durch die Grünen. Rein quantitativ betrachtet überwiegen sowohl bei den Regierungs- als auch bei den Oppositionsparteien die Anfragen mit Informationscharakter. Anfragen, die manifeste Kritik am jeweils befragten Ministerium üben, nehmen bei den Oppositionsparteien immerhin einen relevanten Anteil der gesamten Anfragen ein: Dieser machte laut

Jenny/Müller (2001, 313) aber in der ersten Hälfte der 20. Gesetzgebungsperiode (1996/98) auch bei FPÖ und Grünen nur 13%, beim Liberalen Forum mit seiner in absoluten Zahlen viel geringeren Anfragenanzahl 19% aus. Typische „Präsentationsfragen“, die dem Regierungsmitglied die Möglichkeit einer positiven Darstellung geben sollen, werden nur von Abgeordneten der Regierungsparteien an eigene Regierungsmitglieder gestellt und umfassen auch hier nur einen geringen Anteil (9–10% laut Jenny/Müller 2001, 314). Auch Fragen, die sich auf typische Wahlkreisprobleme beziehen, spielen vor allem bei den Regierungsparteien eine relevante Rolle.

Seitens der Verwaltung wird die Anfragetätigkeit der Abgeordneten – beziehungsweise die Möglichkeit, dass zu umstrittenen Entscheidungen eine parlamentarische Anfrage gestellt werden kann – tatsächlich als durchaus unangenehme mögliche Kontrolle wahrgenommen: Anfragen sind in diesem Sinn also nicht völlig „unwirksam“. Insgesamt ist die Kontrolltätigkeit der Abgeordneten aber nicht vom Gesamtbild zu trennen, das die Rolle des Nationalrats im politischen System beschreibt: Kontrolle ist einerseits auch Teil des Rückkopplungsprozesses, den die Abgeordneten zwischen der Bevölkerung und dem politisch-administrativen System leisten (siehe dazu noch den folgenden Abschnitt 3.5); und die Ausnützung konkreter Kontrollinstrumente ist andererseits Teil des allgemeinen Gegenspiels zwischen Regierung und Opposition.

### 3.5 Zugänglichkeit der politischen Elite für die Bevölkerung

Abgeordnete stellen ein Bindeglied einerseits zwischen der Bevölkerung, spezifischen Interessen in ihrem Wahlkreis, den lokalen Parteiorganisationen und auch Interessenverbänden, und andererseits der Regierung und Verwaltung dar. Insofern ist es eine wesentliche Frage, wie offen die Abgeordneten für an sie herangetragene Probleme sind.

Diese Zugänglichkeit der Abgeordneten für die Bevölkerung ist insgesamt als gut einzuschätzen: Während des gesamten Zeitraums der Zweiten Republik gehörte die Betreuung von Interessen (der Bevölkerung, von Unternehmen usw.) aus ihrem regionalen Bereich oder auch von spezifischen gesellschaftlichen Interessen ohne konkreten Regionsbezug zu den wichtigen Aufgaben von Abgeordneten. Besonders deutlich wird dies an der großen Bedeutung, welche die *Durchführung von Interventionen bei öffentlichen Stellen* für das reale Aufgabenprofil von Abgeordneten hat (vgl. Müller 1988 und nunmehr sehr ausführlich zur Wahlkreisarbeit Dolezal/Müller 2001). 1997 hatte zudem ein Viertel aller Abgeordneten *zugleich ein kommunalpolitisches Amt* (8% waren BürgermeisterInnen, 18% GemeinderätInnen) und/oder ein *wichtiges lokales Parteiamt* inne (so waren fast ein Drittel – 31% – zum selben Zeitpunkt Bezirksparteiobleute). Darüber hinaus ist fast

jede/r Abgeordnete in verschiedenen Parteigremien tätig. In dieser Hinsicht ist das Parlament durchaus als wichtiges Verbindungsglied zwischen Regierung/Verwaltung und der Bevölkerung/lokalen Interessen einzuschätzen. Als relevanter Befund ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass den Abgeordneten zwar die dominante Rolle der Klubs im parlamentarischen Prozess – und die Dominanz der Regierungsklubs – voll bewusst ist. In der von Müller et al. (2001) durchgeführten Befragung bewerteten sich die Abgeordneten sowohl der Regierungs- als auch der Oppositionsfraktionen dennoch persönlich keineswegs als einflusslos (Jenny/Müller 2001, 350ff.). Diese Selbsteinschätzung bezieht sich einerseits auf (wenn auch meist seltene) Erfolgserlebnisse bei der Gesetzgebung, aber auch auf die wohl häufiger sichtbaren Erfolgserlebnisse bei der Vertretung konkreter lokaler Interessen.

### *3.6 Zwiespältige Bilanz*

Grundsätzlich spiegelt die Rolle eines Parlaments im Rahmen eines parlamentarischen Regierungssystems vor allem den Zustand der repräsentativen Demokratie im gesamten politisch-administrativen System wider. Die Frage nach der Erfüllung von Demokratiequalitätskriterien in der parlamentarischen Tätigkeit lässt sich insofern nur dann sinnvoll beantworten, wenn die Praxis der (Koalitions-)Regierungen, der österreichischen Parteien und ihrer Strategien konkreter analysiert und berücksichtigt wird.

Zweifellos hat das Parlament als Institution ein von den handelnden Personen unabhängiges Prestige, gewissermaßen eine zusätzliche Ressource an (System-)Vertrauen. Dennoch wirkt sich das pauschal negative Image „der PolitikerInnen“ (als Kollektiv) einerseits, das öffentliche Erscheinungsbild der jeweiligen Koalition andererseits zweifellos auch auf die öffentliche Wahrnehmung des Parlaments aus – etwa in dem Sinne, dass das Empfinden vorherrscht, das Parlament würde seine Rolle nur unzureichend erfüllen. Dieser Effekt wird dadurch gefördert, dass – wie schon in der Einleitung beschrieben wurde – die Vorstellungen von den „eentlichen“ Aufgaben des Parlaments in sich widersprüchlich sind und überwiegend nicht der modernen Parlamentsrealität entsprechen. Gleichwohl werden sie einer als unbefriedigend und kritikwürdig empfundenen Parlamentsrealität gegenübergestellt.

Auf einer formell-staatsrechtlichen Ebene erfüllt der Nationalrat zweifellos uneingeschränkt seine Funktion als „Gesetzgeber“, juristisch ist das österreichische Parlament in keiner Weise auf Vorlagen der Regierung beschränkt. Detaillierte Forschungen über österreichische Gesetzgebungsprozesse arbeiten zwar eine Schlüsselrolle der Regierung im Gesetzgebungsprozess heraus (Tálos/Kittel 2001), die Mitwirkungsrechte der Abgeordneten

sind aber intakt. Auch die Offenheit der Abgeordneten gegenüber Problemen, die aus der Bevölkerung (und von Interessenverbänden) an sie herangetragen werden, ist durchaus ausreichend vorhanden – der Berufsstand der österreichischen Abgeordneten ist insofern vermutlich deutlich besser als sein in Umfragen gemessener Ruf in der Bevölkerung. Dass die wirklich gewichtigen Kontrollrechte, vor allem die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, von den Regierungsparteien kontrolliert werden und die eigentliche scharfe Waffe des Parlaments, das Misstrauensvotum gegen die Regierung als Ganze beziehungsweise einzelne Regierungsmitglieder, aufgrund der Verklammerung von Parlamentsmehrheit und Regierung ins Leere läuft, bedeutet dennoch nicht, dass die übrigen Kontrollinstrumente deshalb wirkungslos wären: Bei Themen, die auch von den Massenmedien aufgegriffen werden, kann von Oppositionsparteien durch ihre parlamentarische Kontrolltätigkeit beträchtlicher Druck ausgeübt werden.

*Problematisch erscheint* weniger eine mangelhafte Ausübung der Funktion als Gesetzgeber, sondern *das öffentliche Erscheinungsbild des Nationalrats*: Das Parlament ist eben erstens nicht die primäre „Tribüne“, auf der das Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition stattfindet: Nationalratsdebatten sind meist nur ein Wiederhall längst geführter öffentlicher Diskussionen zwischen den Parteien. Zweitens färbt das Image der parteipolitischen Akteure zweifellos auch auf die Bewertung des Parlaments ab: Insofern wirkte sich das zumindest vor 2000 weit verbreitete Gefühl einer mangelnden Unterscheidbarkeit der damaligen Koalitionsparteien und einer gleichzeitigen „Alternativenlosigkeit“ der großkoalitionären Regierungskonstellation auch auf das Image des Nationalrats aus. Aber auch noch ab 2000, seit sich doch deutlich unterscheidbare programmatische Angebote des Regierungs- und des Oppositionslagers gegenüberstehen, dominiert vermutlich nach wie vor der Eindruck, dass der Nationalrat die Funktion einer Tribüne der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition nur schlecht erfüllt. Seither hat sich die mediale Aufmerksamkeit für parlamentarische Debatten zweifellos erneut verstärkt – eine öffentliche (positivere) Neubewertung des Erscheinungsbildes des Nationalrats ist in der veröffentlichten Meinung aber dennoch nicht verbreitet.

#### 4. Aktuelle Reformen und Veränderungstendenzen

Aufgrund des bisherigen Befundes überrascht nicht, dass derzeit *keine tiefgreifenden Änderungen* absehbar sind. Das verwundert zumindest dann nicht, wenn man sich die Grundlagen eines *parlamentarischen* Regierungssystems vor Augen hält, nämlich das enge Zusammenwirken von Parlamentsmehrheit

und Regierung. Weil eine Änderung dieser grundlegenden Spielregel derzeit von keiner Partei gewünscht wird, bleiben Parlamentsreformen in Österreich vorwiegend Adaptionen der Spielregeln an neue politische Mehrheitsverhältnisse und Reformen eher gradueller Natur (selbst die seit 1993 von der FPÖ lancierten Vorstellungen einer „Dritten Republik“, die unter anderem eine Übernahme der Funktion des Regierungschefs durch den direkt gewählten Bundespräsidenten vorsahen, enthielten nicht das Ende der parlamentarischen Verantwortlichkeit der übrigen Regierungsmitglieder). Änderungen des parlamentarischen *Status quo* ergeben sich durch den Wandel der parteipolitischen Konstellationen – so wie dies schon in vergangenen Perioden der Fall war: Die historische Entwicklung zeigt sowohl seit dem Beginn der Alleinregierungen 1966 als auch seit der erneuten Installierung der „großen“ SPÖ/ÖVP-Koalition 1987 eine deutliche *Aufwertung der Tribünefunktion* des Nationalrates und ein insgesamt *stark gewachsenes parlamentarisches Aktivitätsniveau*; dieses kann mit statistischen Kennwerten wie mit der Anzahl beschlossener Gesetze, von Ausschuss- und Unterausschusssitzungen, von Plenarsitzungen und parlamentarischen Anfragen gemessen werden. Dies wird häufig mit dem unscharfen Befund einer „Aufwertung des Parlaments“ zusammengefasst. Unter diesem Gesichtspunkt bedeutet(e) auch der Regierungswechsel zur international umstrittenen ÖVP/FPÖ-Koalition samt damit verbundener starker innenpolitischer Polarisierung grundsätzlich erneut eine Aufwertung des Parlaments als Bühne der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition.

Als Folge sind, beginnend mit der Neuerlassung des Nationalrats-Geschäftsordnungsgesetzes 1975 sowie dessen Novellierungen 1988, 1993 und vor allem 1996, auch wichtige Reformen der parlamentarischen Abläufe durchgeführt worden. Die Novellen ab 1988 bezogen sich auf eine „gerechtere“ Verteilung des Zugangs der Fraktionen zu parlamentarischen Kontrollrechten und eine zunehmende Begrenzung und Kontingentierung der Redezeiten in Parlamentsdebatten. Sie hatten einerseits den Hintergrund, politische Obstruktionsversuche der Oppositionsparteien zu verhindern, sollten andererseits aber auch Kleinparteien einen Zugang zu Kontrollrechten ermöglichen und vor allem Plenardebatten für die mediale Darstellung interessanter machen. Die neue parlamentarische Konstellation seit 2000 hat keine grundlegende Notwendigkeit geschaffen, die parlamentarischen Spielregeln erneut zu ändern, da die Oppositionsparteien seither noch deutlich stärker als in den vorangegangenen Gesetzgebungsperioden sind.

## **5. Mögliche wünschenswerte Entwicklungsperspektiven**

Weitergehende Änderungen der Spielregeln, des Erscheinungsbildes und der

Transparenz des parlamentarischen Geschehens sind durchaus wünschenswert, wären in der Praxis aber wohl nur gradueller Natur. Bis zu einem gewissen Grad hat die Bedeutung des Nationalrats als öffentliche Bühne seit dem Regierungswechsel 2000 etwas zugenommen, da die nunmehrige Regierungsspitze die Plenardebatte tendenziell stärker als die vorangegangene SPÖ/ÖVP-Regierung als Ort der Auseinandersetzung sucht. Dies wäre allerdings noch deutlich ausbaubar: Insbesondere wäre wünschenswert, dass die *Parlamentssitzungen* (etwa in Form von Regierungserklärungen und aktuellen Stunden) *auch zur öffentlichen Präsentation von wichtigen Vorhaben der Regierung genützt* werden, statt solche Vorhaben nahezu ausschließlich vorher bereits über die Medien bekannt zu geben. Würden die Plenardebatten nämlich echte politische „News“ transportieren, wären sie auch für die Medien von deutlich größerem Interesse.

Ein partieller *Ausbau parlamentarischer Kontrollrechte*, etwa die Durchsetzbarkeit von Untersuchungsausschüssen auch durch qualifizierte Minderheiten von Abgeordneten, würde sicherlich einen wichtigen Schritt in Richtung Verbesserung parlamentarischer Kontrolle (und damit indirekt ebenfalls der Tribünefunktion) darstellen. In Hinblick auf die Transparenz parlamentarischer Verfahren ist lobenswert, dass bereits seit 1998 (rückwirkend für Materialien ab 1996) parlamentarische Materialien zunehmend via Internet (<http://www.parlament.gv.at>) abrufbar sind.

Hingegen ist auf einer prinzipiellen Ebene festzuhalten, dass der Wunsch, „das Parlament“ beziehungsweise seine Rolle im politischen System *grundlegend* zu reformieren, nicht etwa durch Modifikationen im Bereich der parlamentarischen Geschäftsordnung, sondern nur durch *Änderungen anderer grundlegender Spielregeln des politischen Systems* erfolgen kann – etwa durch Einführung eines *Mehrheitswahlrechts* (das für Alleinregierungen und ein klares Gegenspiel von Regierung und Opposition sorgen könnte) oder die *Abschaffung des Misstrauensvotums* (wodurch die enge Verbindung Regierung/Parlamentsmehrheit stark gelockert würde). Zumindest nach Meinung des Verfassers würden derartige Reformen insgesamt aber keineswegs zu einer Verbesserung der österreichischen Politik führen. So betrachtet scheint es am wichtigsten, dass sich *in der Öffentlichkeit ein realistischeres Bild der Rolle und Möglichkeiten von Parlamenten im Rahmen parlamentarischer Regierungssysteme durchsetzt*. Denn wenn eine Institution systematisch mit inadäquaten Maßstäben gemessen wird, kann das Bild nur verzerrt ausfallen. Realpolitisch erfüllt der Nationalrat seine Aufgaben nämlich deutlich besser, als es sein öffentlicher Ruf wahrhaben will.

## **Strukturbox zur Demokratiequalität des österreichischen Parlamentarismus**

### **1. Wie definieren wir Demokratie und unsere (theoretischen) Kriterien für Demokratiequalität?**

Demokratie wird in diesem Aufsatz auf pragmatisch ausgewählte Teilkriterien heruntergebrochen. Als derartige Kriterien gelten: die Sicherstellung eines politischen Primats in der Gesetzgebung und die Zurechenbarkeit politischer Verantwortlichkeit für Entscheidungen (Regierungsakte und Gesetze), die Herstellung von Öffentlichkeit beziehungsweise die tatsächliche Erfüllung der Tribünefunktion, die Zugänglichkeit der politischen Elite auf zentralstaatlicher Ebene für die Bevölkerung und die Effizienz der Kontrolle der Regierung herangezogen.

### **2. Wie sind Zustand und historische Entwicklung von Demokratie und Demokratiequalität beschaffen und wie sind sie gemäß unserer Kriterien für Demokratiequalität zu bewerten?**

Die historische Entwicklung zeigt sowohl seit dem Beginn der Alleinregierungen 1966 als auch seit der erneuten Installierung der „großen“ SPÖ/ÖVP-Koalition 1987 eine deutliche Aufwertung des Parlaments sowohl hinsichtlich der Tribünefunktion, als auch der inhaltlichen Einflussnahme auf Gesetze. Gleichwohl ist *vor allem die Tribünefunktion nach wie vor als eher defizitär einzuschätzen*, und zwar vor allem deshalb, weil die Plenardebatten in der Praxis für die Öffentlichkeit kaum echte „Neuigkeiten“ bringen. Die parlamentarische Mitbestimmung im Bereich der Gesetzgebung wird weniger in den Ausschüssen selbst, sondern eher von den fachlich spezialisierten Abgeordneten in informellen Verhandlungen mit MinisterialbeamtenInnen, MinisterInnen und InteressenvertreterInnen ausgeübt – und zwar zeitlich auch schon vor dem parlamentarischen Stadium des Gesetzgebungsprozesses. Die Kontrolle der Regierung durch das Parlament ist im Rahmen eines „parlamentarischen“ Regierungssystems zwar systembedingt nicht sehr stark. Sie wird aber insofern dennoch unterschätzt, als es auch öffentlich weniger sichtbare antizipative Effekte der parlamentarischen Öffentlichkeit und interne Kontrollfunktionen der Regierungsfractionen gibt.

### **3. Welche aktuellen Reformen und/oder Veränderungstendenzen von Demokratie und Demokratiequalität zeichnen sich ab?**

Im Rahmen der seit den 1990er-Jahren stark zugenommenen politischen Polarisierung nimmt die Bedeutung des Parlaments als Tribüne zu; auch die parteiinterne Macht der Parlamentsklubs gegenüber den außerparla-



mentarischen Parteiorganisationen steigt tendenziell. Grundlegende institutionelle Reformen, welche den Nationalrat betreffen, stehen derzeit allerdings nicht auf der politischen Tagesordnung.

**4. Was sind mögliche beziehungsweise aus unserer Sicht wünschenswerte (längerfristige) Entwicklungsperspektiven von Demokratie und Demokratiequalität – vor dem Hintergrund unserer Kriterien für Demokratiequalität?**

Wünschenswert wäre sicherlich eine *Aufwertung der Tribünefunktion des Nationalrats*, diese hängt aber in erster Linie davon ab, ob die Regierung die Plenardebatte als Forum der Auseinandersetzung mit der Opposition nützen will: So wäre etwa überlegenswert, ob nicht Ankündigungen wichtiger Reformvorhaben zunächst in diesem Rahmen – und nicht lange zuvor gegenüber den Medien – erfolgen sollten. Die Durchsetzbarkeit von Untersuchungsausschüssen auch durch qualifizierte Minderheiten von Abgeordneten würde sicherlich einen wichtigen Schritt in Richtung *Verbesserung parlamentarischer Kontrolle* darstellen. Noch wichtiger scheint aber, dass sich *in der Öffentlichkeit ein realistischeres Bild der Rolle und Möglichkeiten von Parlamenten durchsetzt*. Denn grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Wunsch, „das Parlament“ grundlegend zu reformieren, nicht primär durch Reformen der parlamentarischen Geschäftsordnung, sondern vor allem durch Reformen anderer grundlegender Spielregeln des politischen Systems erfüllt werden kann. Derartige Reformen wären allerdings ihrerseits problematisch.

## Literatur

- Von Beyme, Klaus (1999). Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dolezal, Martin/Wolfgang C. Müller (2001). Die Wahlkreisarbeit, in: Wolfgang C. Müller et al. (2001): Die österreichischen Abgeordneten. Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten, Wien: WUV-Universitätsverlag, 89–181.
- Fischer, Heinz (1972). Zur Praxis des Begutachtungsverfahrens im Prozeß der Bundesgesetzgebung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1(1), 35–54.
- Fischer, Heinz (1977). Die parlamentarischen Fraktionen, in: Heinz Fischer (Hg.): Das politische System Österreichs, Wien: Europa Verlag, 111–150.
- Jenny, Marcelo/Wolfgang C. Müller (2001). Die Arbeit im Parlament, in: Wolfgang C. Müller et al. (2001): Die österreichischen Abgeordneten. Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten, Wien: WUV-Universitätsverlag, 261–370.
- Müller, Wolfgang C. (1988). Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser (Hg.): Das österreichische Parteiensystem, Wien: Böhlau, 457–487.

- Müller, Wolfgang C. (1997). Österreich. Festgefügte Koalitionen und stabile Regierungen, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hg.): *Koalitionsregierungen in Westeuropa*, Wien: Signum, 109–160.
- Müller, Wolfgang C./Marcelo Jenny (2000). Abgeordnete, Parteien und Koalitionspolitik: Individuelle Präferenzen und politisches Handeln im Nationalrat, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(2), 137–156.
- Müller, Wolfgang C./Marcelo Jenny/Barbara Steininger/Martin Dolezal/Wilfried Philipp/Sabine Preisl-Westphal (2001). *Die österreichischen Abgeordneten. Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten*, Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Müller, Wolfgang C./Barbara Steininger (2000). Not Yet the Locus of Power: Parliamentary Party Groups in Austria, in: Knut Heidar/Ruud Koole (Hg.): *Behind Closed Doors*, London: Frank Cass, 71–88.
- Nohlen, Dieter (2000). *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen: Leske + Budrich.
- Oberreuter, Heinrich (1994). Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan, in: Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider (Hg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 307–335.
- Patzelt, Werner J. (1998). Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 39(4), 725–757.
- Sickinger, Hubert (2000). Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(2), 157–176.
- Sickinger, Hubert (2001). Zwischen Kontinuität und Bruch: Koalitionsregierungen in Österreich, in: Gerhard Hirscher/Karl-Rudolf Korte (Hg.): *Aufstieg und Fall von Regierungen. Machterwerb und Machterosionen in westlichen Demokratien*, München: Olzog, 406–445.
- Tálos, Emmerich/Bernhard Kittel (2001). *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*, Wien: WUV-Universitätsverlag.

*Christian Schaller*

## Zur Demokratiequalität politischer Partizipation

### **1. Einleitung**

#### *1.1 Eingrenzung des Themas*

Der Aufsatz befasst sich mit der Demokratiequalität verschiedener Formen politischer Partizipation in Österreich – aus Platzgründen auf wenige Themen beschränkt. Ich erörtere das Wahlsystem für den Nationalrat, danach die Instrumente direkter Demokratie (Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung) auf Bundesebene. Weiters formuliere ich allgemeine Thesen zur Demokratiequalität zivilgesellschaftlicher Partizipation, wobei „Zivilgesellschaft“ eine Sphäre zwischen „Staat“ und „individueller Privatheit“ bezeichnen soll, in der Menschen gemeinsame politische Interessen artikulieren.

#### *1.2 Aufbau des Beitrags*

Die Gliederung folgt weitgehend den gemeinsamen Fragestellungen für die Beiträge des Bands. Zunächst stelle ich mein Demokratieverständnis und meine Kriterien für Demokratiequalität dar. In Kapitel 3 erläutere ich die aktuelle Situation und historische Entwicklung politischer Partizipation für Wahlsystem und direkte Demokratie. Orientiert an meinen Kriterien für Demokratiequalität stelle ich rechtliche Rahmenbedingungen und politische Praxis dieser Partizipationsform dar. Kapitel 4 präsentiert Beispiele für Veränderungstendenzen und aktuelle Reformdiskussionen. Kapitel 5 skizziert auf Basis meiner Kriterien für Demokratiequalität wünschenswerte Entwicklungsperspektiven für Wahlsystem und direkte Demokratie. Danach folgen in Kapitel 6 Thesen zur Demokratiequalität politischer Partizipation. Das Resümee und die Strukturbox fassen die Einschätzungen zur Demokratiequalität politischer Partizipation in Österreich zusammen. Ein Schaubild vor der Strukturbox stellt vereinfacht wesentliche Bedingungen und wünschenswerte Veränderungen gegenüber.

## 2. Demokratieverständnis und Kriterien für Demokratiequalität

Für die im Weiteren formulierten Befunde und Einschätzungen gehe ich von folgendem Demokratieverständnis aus: „Demokratie soll ein vielfältiges System politischer Partizipation bezeichnen, das einem möglichst großen Teil der österreichischen Wohnbevölkerung politische Beteiligung gestattet. Diese Partizipation soll auf Basis rechtlicher und größtmöglicher sozialer Gleichheit erfolgen. Die Bevölkerung muss ein breites Spektrum von Beteiligungsmöglichkeiten nutzen können, um entweder selbst unmittelbar politische Entscheidungen zu treffen oder aber effektiven Einfluss auf andere EntscheidungsträgerInnen auszuüben.“ Mit diesem Verständnis verbinde ich sechs Kriterien für die Demokratiequalität politischer Partizipation:

1. *Einschluss*: Wer darf und kann politisch partizipieren?
2. *Rechtliche Gleichheit*: Inwiefern besteht rechtliche Gleichheit bezüglich politischer Partizipation?
3. *Soziale Gleichheit*: Inwiefern haben die Stimmen aller Individuen und aller Bevölkerungsgruppen tatsächlich gleiches Gewicht?
4. *Freiheit der Wahl*: Inwiefern gibt es die Freiheit, politisch zu partizipieren oder nicht zu partizipieren und die eigenen persönlichen Präferenzen frei auszudrücken?
5. *Kontrolle politischer Entscheidungen*: Inwiefern kann die Bevölkerung selbst unmittelbar Entscheidungen treffen oder aber effektiven Einfluss auf EntscheidungsträgerInnen ausüben?
6. *Politischer Pluralismus*: Wie vielfältig sind politische Beteiligungsmöglichkeiten entwickelt?

Das Kriterium *politischer Pluralismus* wird erst im Kapitel über zivilgesellschaftliche Partizipation (Kap. 6) und später im Resümee zur Gesamteinschätzung politischer Partizipation aufgegriffen.

## 3. Aktuelle Situation und historische Entwicklung politischer Partizipation

### 3.1 Wahlsystem

#### (1) Rechtliche Bedingungen

Das derzeitige Wahlsystem geht bis auf das Jahr 1920 zurück. Nach Art. 26 Abs. 1 und 4 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) und der Nationalratswahl-

ordnung (NRWO) 1992 und 1999 gilt für Nationalratswahlen das allgemeine, gleiche, geheime und persönliche Wahlrecht nach dem Prinzip der Verhältniswahl. Die Wahlrechtsreform 1971 stärkte die Proportionalität zu Gunsten der kleineren Parteien. Für das Wahlrecht treffen *Einschluss* und *rechtliche Gleichheit* als Kriterien der Demokratiequalität grundsätzlich für alle österreichischen StaatsbürgerInnen zu, die mit Beginn des Wahljahrs 18 Jahre zählen. Etwa 9% der Wohnbevölkerung sind mangels österreichischer Staatsbürgerschaft vom Wahlrecht ausgeschlossen. AuslandsösterreicherInnen mit österreichischem Pass sind dagegen seit 1989 wahlberechtigt. Sie müssen ihre Stimme aber per Wahlkarte im Beisein österreichischer WahlzeugInnen und in einer österreichischen Vertretungsbehörde abgeben: Einfache Briefwahl ist (auch innerhalb Österreichs) nicht möglich (Dujmovits 2000). *Einschluss* und *rechtliche Gleichheit* gelten nicht für jene, die von einem inländischen Gericht zu einer mehr als 1-jährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurden (Pelinka/ Rosenberger 2000, 53).

*Freiheit der Wahl* existiert, weil die in einigen Bundesländern geltende Wahlpflicht 1992 aufgehoben wurde. Gewählt werden können nur jene Parteien, deren Kandidatur von mindestens drei Abgeordneten oder 200–500 Unterstützungserklärungen pro Landeswahlkreis ermöglicht wurde. Dies stellt eine Einschränkung sowohl von *Freiheit der Wahl* als auch von *Kontrolle politischer Entscheidungen* durch die WählerInnen dar. Beschnitten ist auch ihre *Freiheit*, selbst zu entscheiden, welche Personen in den Nationalrat einziehen: Die WählerInnen können zwar die von den Parteien erstellten Listen und Wahlvorschläge durch Vorzugsstimmen für KandidatInnen verändern – dafür sind aber in den 43 Regionalwahlkreisen jeweils die Hälfte der Wahlzahl (der für ein Mandat erforderlichen Stimmenzahl) oder ein Sechstel der Parteistimmen im Wahlkreis erforderlich. In den neun Landeswahlkreisen muss sogar die Wahlzahl erreicht werden, damit KandidatInnen *unabhängig* von ihrem Listenplatz ein Mandat erhalten können (Müller 1997, 218). Ein „Stimmensplitting“ zwischen der Wahl einer bestimmten Partei und KandidatInnen auch anderer Parteien ist nicht möglich. WählerInnen *kontrollieren* bloß beschränkt, wer in den Nationalrat einzieht, weil sie nur mit einer gewissen Zahl von Vorzugsstimmen tatsächlich KandidatInnen ihrer Präferenz in das Parlament entsenden können.

*Soziale Gleichheit* – tatsächlich gleiches Gewicht der Stimmen aller Individuen und Bevölkerungsgruppen – ist aufgrund der Gestaltung des Wahlsystems nicht völlig möglich. AuslandsösterreicherInnen müssen zur Geltendmachung ihres Wahlrechts erst Wahlkarten beantragen, wodurch möglicherweise politisch Interessierte und/oder Gebildetere eher ihr Wahlrecht nutzen. Das gleiche gilt auch für inländische WahlkartenwählerInnen, die nicht im zuständigen Wahllokal ihres Hauptwohnsitzes wählen. Auch variiert

das Gewicht jeder abgegebenen Stimme je nach regionalem Wahlkreis, weil etwa für die 43 Direktmandate oder die Vorzugsstimmen unterschiedlich viele Stimmen erforderlich sind (etwa in Osttirol deutlich mehr als in einem Wiener Wahlkreis). *Soziale Gleichheit* wird damit beeinträchtigt.

## (2) Politische Praxis

Ein Großteil der Wahlberechtigten übt das Wahlrecht tatsächlich aus: Die Wahlbeteiligung sank aber von über 90% vor 1986 auf 80,4% 1999 ab (Anhang A 2000, 427–428). *Einschluss* als Kriterium für Demokratiequalität wird somit weniger erfüllt, vor allem in Städten ist die Wahlbeteiligung noch niedriger (in Wien 1999 73,7%: ebenda, 440).

Das hat auch Folgen für die *soziale Gleichheit* im Sinn des gleichen Stimmgewichts: In Wahlkreisen mit niedriger Wahlbeteiligung wiegt die individuelle Stimme mehr. *Soziale Gleichheit* ist auch insofern beeinträchtigt, als Stimmen für Parteien, die österreichweit weniger als 4% erlangen, verloren gehen. So verpasste das Liberale Forum 1999 mit 3,7% knapp den Sprung in den Nationalrat, wovon die drei größeren Parlamentsparteien stärker als die Grünen profitierten: Die SPÖ erreichte mit 33,2% der Stimmen 35,5% der Mandate, FPÖ und ÖVP mit je 26,9% der Stimmen 28,4% der Mandate, die Grünen mit 7,4% der Stimmen 7,7% der Mandate (Anhang A 2000, 428). Verglichen mit einem Mehrheitswahlsystem sind allerdings die Verzerrungen der Proportionalität gering.

Hinsichtlich *Freiheit der Wahl* wird die Freiheit, nicht zu wählen, verstärkt genutzt. Eingeschränkt ist hingegen die *Freiheit der Wahl* bezüglich der *erfolgreichen* Vergabe von Vorzugsstimmen: Seit In-Kraft-Treten der NRWO 1992 wurde nur der ÖVP-Abgeordnete Bruckmann *ausschließlich* aufgrund von Vorzugsstimmen in den Nationalrat gewählt (Pelinka/Rosenberger 2000, 155). In vielen anderen Fällen hatten KandidatInnen mit ausreichenden Vorzugsstimmen aufgrund ihres Listenplatzes ohnehin ein Mandat sicher. Nur eine Minderheit der WählerInnen vergibt Vorzugsstimmen beziehungsweise beteiligt sich bereits vor der Wahl an Vorwahlen (SPÖ, ÖVP) und Mitgliederversammlungen (Grüne), um die KandidatInnen für die Nationalratswahlen mitzubestimmen. Zudem bestätigen Vorwahlergebnisse meist die von Parteien für aussichtsreiche Listenplätze vorgesehenen Personen. Meint *Freiheit der Wahl* auch die gleiche Chance, Frauen und Männer zu wählen, ist diese Freiheit wegen der Unterrepräsentation von Frauen besonders auf sicheren Listenplätzen beschränkt (siehe den Beitrag von Liebhart). Limitierte *Freiheit der Wahl* verbindet sich mit begrenzter *Kontrolle politischer Entscheidungen* durch die WählerInnen, insofern als sie faktisch nur die von den Parlamentsparteien vorgegebenen KandidatInnenlisten bestätigen. Scheiden Abgeordnete aus, gibt es keine Nachwahlen, sondern Nachnominierungen

durch die Parlamentsklubs. Mit Nationalratswahlen *entscheiden* WählerInnen effektiv *nur* über die Parteistärkenverhältnisse. Die Bildung und Zusammensetzung der Regierung können sie *kaum kontrollieren*: Nur absolute Stimmen- und Mandatsmehrheiten (SPÖ 1971–1979) machen die Regierungsbildung garantiert direkt vom WählerInnenvotum abhängig. Meist gibt es Koalitionsregierungen auf Basis von Verhandlungen der Partieliten, wobei eine nur indirekte Entscheidung der WählerInnen über Koalitionen nicht eindeutig berücksichtigt wird (etwa Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1999/2000).

### (3) Bewertung der Demokratiequalität

Fasst man rechtliche Bedingungen beziehungsweise politische Praxis der Partizipation an Nationalratswahlen zusammen, sind bezogen auf meine Kriterien für Demokratiequalität folgende Beurteilungen möglich:

*Einschluss* und *rechtliche Gleichheit* sind für österreichische StaatsbürgerInnen über 18 Jahre weitgehend gegeben. Ausländische StaatsbürgerInnen mit Wohnsitz in Österreich sind vom Wahlrecht ausgeschlossen. *Soziale Gleichheit* im Sinn des tatsächlich gleichen Gewichts aller Stimmen ist eingeschränkt, weil das Wahlsystem nicht perfekt proportional ist: Stimmen für Kleinparteien mit einem österreichweiten Anteil unter 4% gehen verloren, in Wahlkreisen mit geringerer Beteiligung wiegen die einzelnen Stimmen relativ mehr. *Freiheit der Wahl* ist mangels Wahlpflicht möglich und zeigt sich in steigenden NichtwählerInnenanteilen. WählerInnen können nur begrenzt über die KandidatInnennominierung entscheiden und faktisch wirksam Vorzugsstimmen vergeben. *Kontrolle politischer Entscheidungen* durch die WählerInnen konzentriert sich auf die Bestimmung der Stärkeverhältnisse der Parteien im Nationalrat, und gilt nur ausnahmsweise auch für die Regierungsbildung.

## 3.2 Direkte Demokratie

### (1) Rechtliche Bedingungen

Eine Volksabstimmung auf Bundesebene setzt – von der bisher nicht praktizierten Absetzung des Bundespräsidenten abgesehen (Art. 60 B-VG) – zwingend einen Gesetzesbeschluss des Nationalrats voraus (Art. 43 und 44 B-VG). Sie ist bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung erforderlich (wie im Fall des „EU-Referendums“ 1994); bei einer Teiländerung, wenn dies ein Drittel der Abgeordneten verlangt; und wenn die Mehrheit des Nationalrats von sich aus beschließt, ein Bundesgesetz einer Volksabstimmung zu unterwerfen (wie 1978 beim Referendum über das AKW Zwentendorf).

Für die Kriterien *Einschluss* und *rechtliche Gleichheit* gelten im Wesentlichen gleiche Regelungen wie für die Nationalratswahl. AuslandsösterreicherInnen sind aber – ebenso wie nicht-österreichische StaatsbürgerInnen der heimischen Wohnbevölkerung – nicht stimmberechtigt. Weil es weder verschiedene „Wahlkreise“ mit unterschiedlichen Stimmanteilshürden noch verschiedene „Wahlkreisebenen“ gibt, ist *soziale Gleichheit* bei der Stimmabgabe insofern gegeben, als jede Stimme tatsächlich gleich viel wiegen *kann*. *Freiheit der Wahl* gilt, weil es keine Stimmpflicht gibt. Andererseits haben die Stimmberechtigten keinen Einfluss auf die Wahl des Abstimmungsthemas und die Formulierung der Fragestellung. Dies schränkt die *Kontrolle politischer Entscheidungen* auf vom Nationalrat vorgegebene Bundesgesetze ein. Die Entscheidung der Stimmberechtigten ist aber rechtlich verbindlich.

Ein Volksbegehren muss eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit betreffen und als Gesetzesvorschlag an den Nationalrat (wenngleich nicht zwingend in Form eines Gesetzestextes) formuliert sein (Art. 41 B-VG). Es wird seit dem Volksbegehrensgesetz 1999 ausschließlich von mindestens 8.100 Unterstützungsunterschriften der Stimmberechtigten eingeleitet (ein Promille der *Wohnbevölkerung*), wenngleich der Antrag zur Einleitung auch von Parteiorganisationen kommen kann. Bis 1999 konnten auch mindestens acht Nationalratsabgeordnete sowie je vier Mitglieder dreier Landtage ein Volksbegehren initiieren (Pelinka/Rosenberger 2000, 72–73).

*Einschluss* und *rechtliche Gleichheit* gelten analog den rechtlichen Bedingungen für eine Volksabstimmung. Auf das komplexe Kriterium *soziale Gleichheit* gehe ich im Abschnitt über die politische Praxis ein. *Freiheit der Wahl* gilt insofern, als alle Stimmberechtigten die Freiheit haben, ein Volksbegehren einzuleiten und/oder mit ihrer Unterschrift am Gemeindeamt ihres Hauptwohnsitzes zu unterstützen. Anders als bei der Volksabstimmung ist es Stimmberechtigten als AntragstellerInnen auch möglich, Fragestellung und Text des Volksbegehrens grundsätzlich vorzugeben – definitiv legt dies das Innenministerium fest. UnterstützerInnen eines Volksbegehrens können *politische Entscheidungen* nur eingeschränkt *kontrollieren*: Erst ab 100.000 Unterschriften *muss* sich der Nationalrat damit befassen, *ohne* aber auch zu einer gesetzlichen Umsetzung *verpflichtet* zu sein.

Volksbefragungen finden nach Art. 49 B-VG „über eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung statt, für deren Regelung der Bundesgesetzgeber zuständig ist“. Sie sind erst seit 1989 möglich – Volksabstimmungen und Volksbegehren seit 1958 und 1963. Wie bei der Volksabstimmung wird geheim abgestimmt, entweder über mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Fragen oder über zwei alternative Lösungsvorschläge.

*Einschluss* und *rechtliche Gleichheit* sind wie bei der Volksabstimmung



zu bewerten. Das Stimmsystem kann *soziale Gleichheit* der abgegebenen Stimmen ermöglichen. *Freiheit der Wahl* besteht in der freiwilligen (Nicht-) Teilnahme: Sie ist aber eingeschränkt, weil nur zwischen vorgegebenen Alternativen gewählt werden kann, deren Inhalt und Wortlaut die Mehrheit des Nationalrats beschließt. Es gibt keine sichere *Kontrolle politischer Entscheidungen*, weil das Ergebnis der Volksbefragung den Nationalrat und die Bundesregierung rechtlich nicht bindet.

## (2) Politische Praxis

Im Österreich der Zweiten Republik gab es bisher erst zwei Volksabstimmungen: 1978 zum Bundesgesetz über die friedliche Nutzung der Kernenergie – faktisch über die Inbetriebnahme des AKW Zwentendorf – und 1994 zum Bundes-Verfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (Gesamtänderung der Bundesverfassung). Was *Einschluss* als politische Teilnahme betrifft, beteiligten sich 1978 64,1% und 1994 82,4% der Stimmberechtigten. Bei Nationalratswahlen in diesem Zeitraum war abgesehen von der Wahl 1994 (81,9%) die Beteiligung höher (Anhang A 2000, 428 und 462f.). *Soziale Gleichheit* im Sinn, dass jede Stimme tatsächlich gleich viel wiegt, kann es logischerweise insofern nicht geben, als bei einem Referendum letztlich nur die Stimmen der Mehrheit zählen. Nicht nur jene, die sich nicht beteiligen, sondern auch die unterlegene Minderheit haben damit – im Gegensatz zur erfolgreichen Mehrheit – faktisch keine direkte *Kontrolle über politische Entscheidungen*. *Freiheit der Wahl* führte bei beiden Referenden zu erheblicher Nicht-Teilnahme. Allerdings übten besonders beim EU-Referendum politische AkteurInnen starken Druck zur Teilnahme aus, wobei die BefürworterInnen eines EU-Beitritts die Bevölkerung stärker zu ihren Gunsten mobilisieren konnten.

Volksbegehren sind das am häufigsten praktizierte Instrument direkter Demokratie: Seit 1964 gab es 28 derartige Gesetzesinitiativen (Stand: Februar 2002). Bezüglich *Einschluss* sind die Beteiligungsraten im Vergleich mit den Volksabstimmungen niedriger: Sie schwanken zwischen 1,3% und 25,7% (Anhang A 2000, 464). Dies kann einerseits mit der formalen Notwendigkeit erklärt werden, dass Stimmberechtigte eine persönliche Unterstützungsunterschrift leisten müssen, was die Teilnahmeschwelle im Vergleich zu einer geheimen Abstimmung erhöhen dürfte. Andererseits können sich auch GegnerInnen eines Volksbegehrens nicht mit „Nein-Voten“ beteiligen, sondern bleiben dem Volksbegehren wie Nicht-Interessierte fern und rufen zum Teil sogar dazu auf, sich nicht am Volksbegehren zu beteiligen. Unterschiede in der Partizipation hängen von Themen sowie von InitiatorInnen/politischen Interessen der Volksbegehren ab. Bisher wurden Volksbegehren meist von politischen (Oppositions-) Parteien oder ihnen nahestehenden Gruppen eingeleitet und damit politisch instrumentalisiert.

Die niedrigen Beteiligungsraten können auch damit zusammenhängen, dass das Ergebnis von Volksbegehren rechtlich nicht verbindlich ist und BürgerInnen (aus Erfahrung) wissen, damit politische Entscheidungen nicht effektiv kontrollieren zu können: 25 Volksbegehren erreichten die für eine parlamentarische Behandlung notwendige Unterschriftenzahl, aber nur die drei Volksbegehren der 60er-Jahre wurden auch gesetzlich umgesetzt (Pelinka 1999, 114).

*Freiheit der Wahl* als (Nicht-)Unterstützung realisiert sich in der politischen Praxis unterschiedlich. Nicht alle Volksbegehren sind der Bevölkerung gleich gut bekannt und wichtig, was bei unbekannten Volksbegehren eine breitere politische Meinungsäußerung erschwert. Ressourcenstarke, bekannte AkteurInnen können mit entsprechender Medienöffentlichkeit die Bevölkerung eher zur Teilnahme bewegen. Damit wird auch das Kriterium *soziale Gleichheit* angesprochen: Nicht jede Unterstützungsunterschrift für jedes Volksbegehren zählt faktisch gleich viel. Mobilisierungsstarke AkteurInnen sind erfolgreicher, wenn es darum geht, genügend Unterschriften für eine parlamentarische Behandlung zu sammeln, oder – auch unabhängig davon – die öffentliche Meinung zu sensibilisieren. So haben die Stimmen für stark unterstützte sowie sehr kontroverse Volksbegehren – wie 1997 das Gentechnik- und Frauen-Volksbegehren (siehe dazu den Beitrag von Liebhart) und 1993 das „Ausländer“-Volksbegehren der FPÖ „Österreich zuerst!“ – mutmaßlich in der öffentlichen Diskussion ein größeres Gewicht für die Bewusstseinsbildung gehabt als 1997 das schwächer unterstützte Schilling-Volksbegehren der FPÖ: All diese Volksbegehren wurden freilich nicht direkt umgesetzt. Hinsichtlich *Kontrolle politischer Entscheidungen* ist festzustellen: Jene, die ein Volksbegehren nicht unterstützen, haben insofern größeren Einfluss auf Entscheidungen, als sich Parlamentsmehrheit und Regierung darauf stützen können, um den *Status quo* zu wahren. Weil in Österreich bundesweit noch keine Volksbefragung stattfand, unterbleibt hier eine Beurteilung der politischen Praxis nach meinen Kriterien für Demokratiequalität. Es sei hier allerdings die von der ÖVP/FPÖ-Mehrheit im Nationalrat im Juli 2000 beschlossene Durchführung einer Volksbefragung erwähnt: Diese hätte die Aufhebung der Maßnahmen der anderen 14 EU-Mitgliedstaaten gegen die österreichische Bundesregierung sowie Vorschläge der Regierung zur EU-Reform zum Gegenstand gehabt. (Grund für die Maßnahmen war der Regierungseintritt der FPÖ im Februar 2000 gewesen, siehe dazu den Beitrag von Neuhold). Als nach dem sogenannten „Weissenbericht“ die Maßnahmen der EU-14 aufgehoben wurden, entfiel auch die politische Motivation für eine Volksbefragung, die (hinsichtlich Art und Intention der Fragestellungen) verfassungsrechtlich und politisch umstritten war.

### (3) Bewertung der Demokratiequalität

Rechtliche Bedingungen und politische Praxis der Instrumente direkter Demokratie in Österreich lassen bezüglich meiner Kriterien für Demokratiequalität folgende Einschätzung zu: *Einschluss* und *rechtliche Gleichheit* sind nicht für alle österreichischen StaatsbürgerInnen gleich gegeben. AuslandsösterreicherInnen sind von der Teilnahme ausgeschlossen. Dasselbe gilt für in Österreich wohnhafte ausländische StaatsbürgerInnen, obwohl sie für die Berechnungsbasis zur Einleitung eines Volksbegehrens (ein Promille der *Wohnbevölkerung*) mit herangezogen werden. *Soziale Gleichheit* ist insofern beeinträchtigt, als die Stimmen der unterlegenen Minderheit bei Volksabstimmungen nicht zählen und InitiatorInnen von Volksbegehren, die über mehr Ressourcen verfügen, vergleichsweise größere Chancen haben, mehr Unterstützungsunterschriften zu erreichen. Grundsätzlich gibt es die *Freiheit der Wahl*, an direkter Demokratie (nicht) teilzunehmen, obwohl fallweise Druck auf Teilnahme oder ein bestimmtes Stimmverhalten ausgeübt wird. Nur bei Volksbegehren können InitiatorInnen aus der Bevölkerung von sich aus Anliegen mit entsprechenden Fragestellungen vorschlagen. Dem „Volk“ ist es weder möglich, eine Volksabstimmung oder ein Volksbegehren einzuleiten noch deren Themen zu bestimmen. *Kontrolle politischer Entscheidungen* können BürgerInnen nur dann sicher ausüben, wenn sie zur erfolgreichen Mehrheit bei einer Volksabstimmung zählen.

## 4. Aktuelle Reformen und Veränderungstendenzen

Hier weise ich lediglich auf einige ausgewählte Beispiele hin und unterlasse aus Platzgründen eine auf meine Kriterien für Demokratiequalität bezogene Bewertung.

### 4.1 Wahlsystem

Das Wahlsystem ist in Österreich derzeit kein zentrales Thema von Reformdiskussionen. Dennoch gibt es einige mögliche Veränderungstendenzen und Reformvorschläge: Für Gemeinderatswahlen ist in den Bundesländern Kärnten und Steiermark das Wahlalter bereits auf 16 Jahre gesenkt worden (Die Presse, 15.06.2001), und andere Bundesländern könnten folgen. Weiters steht (besonders in Wien) die Ausweitung des kommunalen Wahlrechts auf nicht-österreichische StaatsbürgerInnen zur Diskussion. Diese Reformvorschläge werden von den Grünen vertreten (Wagner/Ehrnhöfer 2000), und auch die SPÖ befürwortet nun (auf Bundesebene) das Wahlalter von 16 Jahren (Der Standard, 31.01.2001). Ein Konsens der

Parlamentsparteien über die Einführung der Briefwahl ist fraglich. Die Personalisierung des Wahlsystems gilt SPÖ und ÖVP als unzureichend; nur die Grünen treten für ein Stimmensplitting zwischen Parteien und KandidatInnen ein. Motiviert von Kritik an der Erstarrung der Großen Koalition (SPÖ/ÖVP-Regierung 1987–2000) arbeitete der Politikwissenschaftler Poier seit 1998 für die Steirische Volkspartei ein minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht aus, das politischen Wechsel und klare Mehrheiten ermöglichen soll: Demnach soll die stimmenstärkste Partei die absolute Mandatsmehrheit im Nationalrat erhalten (92 von 183 Mandaten), die übrigen Mandate sollen proportional je nach Stimmanteilen auf die anderen Parteien entfallen (zuletzt: Poier 2001). Dieses Modell wurde von den Parlamentsparteien ebenso wenig aufgegriffen wie 1999 ein vom steirischen ÖVP-Landesrat Hirschmann und vom früheren SPÖ-Innenminister Einem vorgeschlagenes reines Mehrheitswahlrecht.

#### 4.2 Direkte Demokratie

Seit den 60er-Jahren wurden wiederholt Rufe nach einem Ausbau direkter Demokratie laut. Eine zentrale Forderung, die ÖVP und FPÖ in ihr Regierungsprogramm übernahmen, gilt der Referendumsinitiative: Von mehr als 15% der Stimmberechtigten unterstützte Volksbegehren müssen einer Volksabstimmung unterworfen werden, wenn der Nationalrat das Anliegen nicht innerhalb von neun Monaten gesetzlich regelt. Verfassungsänderungen und Materien, die finanzielle Mehrbelastungen bringen oder Landesrecht berühren, sollen davon ausgenommen sein. Auch darf der Inhalt eines Volksbegehrens nicht im Widerspruch zum EU-Recht oder völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen (Neisser 2000, 432f.). Die SPÖ steht diesem konkreten Vorschlag noch abwartend-skeptisch gegenüber, diskutiert aber intern im „Netzwerk Innovation“ offen über den häufigeren Einsatz von Volksabstimmungen. Anlassfallbezogen (Diskussion über Nulldefizit und Sparmaßnahmen) schlug etwa SPÖ-Obmann Gusenbauer für das Budgetgesetz 2002 eine Volksabstimmung vor (Der Standard, 27.11.2000). Die FPÖ fordert seit Juni 2001 mehrfach eine Volksbefragung oder Volksabstimmung über die Osterweiterung der Europäischen Union. Nach dem von der Österreichischen HochschülerInnenschaft initiierten Volksbegehren für eine Bildungsoffensive und gegen Studiengebühren (November 2001) und dem FPÖ-Volksbegehren „Veto gegen Temelin“ (Jänner 2002) soll im Frühjahr 2002 auch das von einem überparteilichen Personenkomitee eingeleitete Volksbegehren „Sozialstaat“ zur Unterschrift aufliegen. Neben den Regierungsparteien sprechen sich auch zivilgesellschaftliche Organisationen für eine erleichterte Anwendung direkter Demokratie aus. So beabsichtigt(e) die „Demokratische Initiative 2000 – Sektion Österreich für direkte Demokratie“, ein Volksbegehren für

eine Volksabstimmung zur „dreistufigen Volksgesetzgebung“ einzuleiten: 300.000 Unterschriften verpflichten zu einem Referendum, vor dem jeweils die freie und gleichberechtigte Information über Pro- und Kontra-Standpunkte erfolgen soll. (Informationsblatt vom Oktober 2000) Die von ÖVP und FPÖ vorgeschlagene Reform der direkten Demokratie bedarf einer Zweidrittelmehrheit, die derzeit noch nicht absehbar ist.

## 5. Mögliche und wünschenswerte Entwicklungsperspektiven

Orientiert an meinem Verständnis von Demokratie und den daraus abgeleiteten Kriterien für Demokratiequalität (dazu Kap. 2) möchte ich folgende mögliche und wünschenswerte Entwicklungsperspektiven für Wahlsystem und direkte Demokratie skizzieren. Die Vorschläge sind Gedankenanstöße zur Diskussion, ihre Logik und mögliche Umsetzung können durchaus zu Widersprüchen und neuen Probleme führen.

### 5.1 Wahlsystem

#### (1) Einschluss

Der Kreis der Wahlberechtigten soll auf einen möglichst großen Anteil der Wohnbevölkerung erweitert werden. Das bedeutet: Wahlrecht ab 16 Jahre, für alle Strafgefangenen sowie für ausländische StaatsbürgerInnen ab einer gewissen Aufenthaltsdauer in Österreich (etwa 1 Jahr). Die Möglichkeit der Briefwahl könnte die Wahlbeteiligung heben.

#### (2) Rechtliche Gleichheit

Diese erhält durch die Ausdehnung des Wahlrechts ebenfalls eine breitere Grundlage. Die Ablösung der Wahlkarten durch eine Briefwahl kann Wahlrechtsgleichheit fördern: Wegen Formfehlern sind bis zu 20% der abgegebenen Wahlkarten (vor allem von AuslandsösterreicherInnen) ungültig (Dujmovits 2000).

#### (3) Soziale Gleichheit

Damit alle Stimmen unabhängig von Wohnort und Wahlkreis annähernd gleich wiegen, sollte die Proportionalität des Wahlsystems weiter gefördert und nicht zu Gunsten eines minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechts verändert werden. Die österreichweite 4%-Hürde für den Einzug in den Nationalrat kann weiter abgesenkt werden, damit möglichst wenig Stimmen verloren gehen.

#### (4) Freiheit der Wahl

Die Senkung der Stimmanteilshürde kann auch zur Freiheit der Wahl ermutigen: Der Anreiz, eigene politische Präferenzen zu äußern, ist für

AnhängerInnen von Kleinparteien dann stärker, wenn sie sicherer sein können, dass Parteien und KandidatInnen ihrer Wahl auch im Nationalrat vertreten sein werden. Weiters sollen die Schwellen für Vorzugsstimmen gesenkt und ein Stimmensplitting zwischen Parteien und KandidatInnen möglich werden.

#### (5) Kontrolle politischer Entscheidungen

Diese erweiterte Freiheit der Wahl verbunden mit einer Ausweitung des Wahlrechts verbessert für einen größeren Teil der Bevölkerung die Chance, mit der Wahl auch tatsächlich politische Entscheidungen zu treffen. Ein noch proportionaleres Wahlsystem vergrößert allerdings die Möglichkeiten für Koalitionsbildungen und erschwert klare Mehrheiten. Dies würde die Kontrolle der Regierungsbildung durch die WählerInnen zusätzlich erschweren.

### 5.2 Direkte Demokratie

#### (1) Einschluss

An Volkabstimmungen, Volksbegehren und Volksbefragungen sollen dieselben Personen(gruppen) wie an Wahlen teilnehmen dürfen: also bereits 16-Jährige, auch AuslandsösterreicherInnen mit Briefwahl, alle Strafgefangenen und fremde StaatsbürgerInnen mit 1-jähriger Aufenthaltsdauer in Österreich.

#### (2) Rechtliche Gleichheit

Diese kann mit der Ausweitung des Stimmrechts, verbunden mit Vereinfachungen bei der Stimmabgabe, besser gewährleistet werden.

#### (3) Soziale Gleichheit

Als *Voraussetzung* dafür, dass jede Stimme auch tatsächlich gleich viel zählt, sollten auch GegnerInnen eines konkreten Volksbegehrens die Möglichkeit haben, sich direkt mit „Nein-Voten“ zu artikulieren. Die Möglichkeit sozialen Drucks oder sozialer Kontrolle kann dann reduziert werden, wenn auch bei Volksbegehren geheim über eine (Nicht-)Unterstützung abgestimmt wird.

#### (4) Freiheit der Wahl

Auch Themen von Volksbefragungen und Volkabstimmungen sollten von

BürgerInnen (und nicht nur vom Nationalrat und der Bundesregierung) mit einem Vorschlagsrecht für den Wortlaut von Fragestellungen formuliert werden können. Es müsste eine staatliche Verpflichtung (wie etwa in Dänemark) geben, Pro- und Kontra-Informationen breit und ausgewogen zur Verfügung zu stellen, um es den Stimmberechtigten zu erleichtern, ihre politischen Präferenzen zu entwickeln.

#### (5) Kontrolle politischer Entscheidungen

Die Einführung einer verpflichtenden Volksabstimmung über erfolgreiche Volksbegehren ab einer gewissen Unterschriftenzahl würde es BürgerInnen prinzipiell besser ermöglichen, politische Entscheidungen zu kontrollieren, als wenn ausschließlich der Nationalrat ein Volksbegehren ohne rechtliche Verpflichtung behandelt. Es ist weiters sinnvoll, ressourcenschwächeren Gruppen entsprechende Förderungen und Öffentlichkeit zu bieten, um zu vermeiden, dass nur sehr gut organisierte Gruppen die Chance haben, eine Referendumsinitiative durchzusetzen. Damit könnte auch im Vergleich verschiedener Volksbegehren *soziale Gleichheit* gemäß dem Grundsatz verbessert werden, dass jede Stimme tatsächlich gleiches Gewicht haben soll.

### 6. Thesen zur Demokratiequalität zivilgesellschaftlicher Partizipation

Zivilgesellschaftliche Beteiligung entwickelte sich in Österreich ab den 70er-Jahren vor allem in Bürgerinitiativen und Neuen Sozialen Bewegungen, die vom politischen System bisher vernachlässigte Interessen und Inhalte formulierten. Zivilgesellschaftliche Teilnahme umfasst ein breites Aktivitätsspektrum (etwa: politische Diskussionen in Initiativgruppen, öffentliche Veranstaltungen, Demonstrationen). Im Zusammenhang mit dem Wahlerfolg und Regierungseintritt der FPÖ 1999/2000 entstanden neue Initiativen, die gegen die FPÖ und die ÖVP/FPÖ-Regierung protestierten. Dieser Widerstand entfaltete sich zum Teil spontan, vor allem auch mittels neuer Kommunikationstechnologien (Handys und Internet) (Gottweis 2000). Die AktivistInnen der „Demokratischen Offensive“ und der wöchentlichen „Donnerstags-Demonstrationen“ stehen nur für einen kleinen Teil eines thematisch umfassenderen zivilgesellschaftlichen Engagements. Im Folgenden bewerte ich allgemeine Muster zivilgesellschaftlicher Partizipation gemäß meiner Kriterien für Demokratiequalität, wobei ich aus Platzgründen stark vereinfachen muss.



- (1) Einschluss und
- (2) Rechtliche Gleichheit

Im Rahmen der Schranken grundrechtlicher Meinungs-, Vereins- und Versammlungsfreiheit (etwa polizeiliche Anmeldungen von Demonstrationen) ist auch nicht-österreichischen StaatsbürgerInnen grundsätzlich zivilgesellschaftliche Partizipation möglich. Faktisch beteiligt sich nur eine Minderheit der Bevölkerung (Ullrich 2000), weil dafür mehr Zeit als für Wahlen und direkte Demokratie, stärkere persönliche Betroffenheit und mehr Zivilcourage erforderlich sind. Auch schwankt das Ausmaß zivilgesellschaftlicher Teilnahme (*Einschluss*) je nach Anlassfall. Wünschenswert wäre mehr und breiteres zivilgesellschaftliches Engagement, um politische Interessen der Bevölkerung zum Ausdruck bringen zu können.

- (3) Soziale Gleichheit

Diese ist bei zivilgesellschaftlicher Partizipation insofern gegeben, als höher Gebildete, zum Teil auch Jüngere und StädterInnen überrepräsentiert sind (Ullrich 2000, 113). In der Regel können diese Gruppen ihre Zeit flexibler einteilen, sie verfügen über entsprechende soziale Kontakte, über besseren Zugang zu politischen Informationen und können ihre Interessen besser artikulieren. Die vermehrte Nutzung des Internet durch breitere Bevölkerungsgruppen könnte hier zu mehr sozialer Gleichheit führen.

- (4) Freiheit der Wahl

Die Freiheit, eigene politische Interessen auszudrücken und politisch (nicht) zu partizipieren, ist gegeben; aktiv beteiligt sich jedoch nur ein kleiner und sozial nicht repräsentativer Teil der Bevölkerung. Wünschenswert wären neben breiterer Streuung von Information auch Veränderungen in der Arbeitswelt und in der geschlechtsspezifischen Rollenverteilung in Haushalt und Familie, um die Freiheit der Wahl auch für andere Bevölkerungsgruppen zu erweitern.

- (5) Kontrolle politischer Entscheidungen

Diese ist bei zivilgesellschaftlicher Teilnahme meist geringer als bei Wahlen und direkter Demokratie. Nur von einer breiten Öffentlichkeit unterstützte Aktivitäten können EntscheidungsträgerInnen in Parlament und Regierung motivieren, zivilgesellschaftliche Anliegen zu berücksichtigen, und meist nur dann, wenn sie sich wahlpolitische Vorteile erwarten: So entschloss sich die Regierung 1985 zu einem Baustopp für das Kraftwerk Hainburg, während die gegenwärtige Regierung Rufe nach ihrem Rücktritt ignoriert. Ein stärkerer zivilgesellschaftlicher Einfluss ist zu begrüßen, weil dies eine größere Kontrolle politischer Entscheidungen durch das Volk bewirken kann.

#### (6) Politischer Pluralismus

Zivilgesellschaftlicher Pluralismus erfüllt das Kriterium vielfältiger politischer Beteiligungsmöglichkeiten besser als Wahlen und direkte Demokratie, weil sich hier politische Aktivität nicht auf den Wahl- und Stimmakt beschränkt, sondern in unterschiedlichsten Formen möglich ist. Wünschenswert wären Anreize zur Stärkung dieses Pluralismus, etwa eine staatliche Förderung von Vereinen und deren Öffentlichkeitsarbeit.

### 7. Resümee

Die Demokratiequalität politischer Partizipation in Österreich ist bezüglich meiner sechs Kriterien für Demokratiequalität sowie der drei Formen Wahlen, direkte Demokratie (jeweils auf Bundesebene) und zivilgesellschaftliche Partizipation unterschiedlich zu bewerten.

*Einschluss* und *rechtliche Gleichheit* sind für österreichische StaatsbürgerInnen weitgehend, für die ausländische Wohnbevölkerung (ansatzweise) nur für zivilgesellschaftliche Partizipation realisiert. *Soziale Gleichheit* ist in dem Sinn eingeschränkt, dass nicht jede einzelne Stimme, unabhängig von der Bevölkerungsgruppe, gleich viel zählt. Wahlen diskriminieren hier vergleichsweise weniger als zivilgesellschaftliche Partizipation. *Freiheit der Wahl* ist besonders bei Wahlen und direkter Demokratie wegen beschränkter Personalisierung des Wahlsystems, vorgegebener Themen sowie fehlender „Nein“-Alternativen (Volksabstimmungen sowie Volksbegehren) weniger gegeben. Die *Kontrolle politischer Entscheidungen* ist bei zivilgesellschaftlicher Partizipation und Volksbegehren eher gering, am stärksten ist sie für die erfolgreiche Mehrheit bei Volksabstimmungen möglich. *Politischer Pluralismus* im Sinn vielfältiger Beteiligungsmöglichkeiten ist bei zivilgesellschaftlicher Partizipation am größten. Insgesamt ist es um die Demokratiequalität politischer Partizipation rechtlich besser als in der politischen Praxis bestellt.

*Tabelle 1:* Rechtliche Rahmenbedingungen und wünschenswerte Veränderungen für Wahlsystem und direkte Demokratie

Rechtliche Rahmenbedingungen	wünschenswerte Entwicklungen
<b>Wahl- und Stimmrecht</b>	
fast alle österreichischen StaatsbürgerInnen ab 18 Jahre	alle österreichischen StaatsbürgerInnen und ausländische WohnbürgerInnen ab 16 Jahre
<b>Nationalratswahlen</b>	
Verhältnisswahlsystem, Vorzugsstimmen, kein Stimmensplitting Partei-KandidatIn	effektiveres Verhältniswahlsystem und Vorzugsstimmen, auch Stimmensplitting
<b>Volksabstimmung</b>	
E: Nationalratsbeschluss	auch Referendumsinitiative mit 300.000 – 500.000 Stimmen bei Volksbegehren
V: verbindlich	verbindlich
<b>Volksbegehren</b>	
E: 8.100 Unterschriften	8.100 Unterschriften
V: Behandlung ohne Umsetzungspflicht im Nationalrat ab 100.000 Unterschriften	gesetzliche Umsetzung ab 300.000 – 500.000 Stimmen nach Volksabstimmung
<b>Volksbefragung</b>	
E: Nationalratsbeschluss	auch 8.100 Unterschriften
V: unverbindlich	verbindlich

Legende: E= Einleitung, V= rechtliche und politische Verbindlichkeit

## Strukturbox zur Demokratiequalität politischer Partizipation

### 1. Wie definieren wir Demokratie und unsere (theoretischen) Kriterien für Demokratiequalität?

Demokratie soll ein vielfältiges System politischer Partizipation bezeichnen, das einem möglichst großen Teil der österreichischen Wohnbevölkerung politische Beteiligung gestattet. Folgende Kriterien für Demokratiequalität sollen für die Bevölkerung in größtmöglichem Ausmaß gelten: *Einschluss*, *rechtliche Gleichheit*, *soziale Gleichheit*, *Freiheit der Wahl*, *Kontrolle politischer Entscheidungen* und *politischer Pluralismus* von Partizipation.

### 2. Wie sind Zustand und historische Entwicklung von Demokratie und Demokratiequalität beschaffen und wie sind sie gemäß unserer Kriterien für Demokratiequalität zu bewerten?

Seit den 60er-Jahren verbesserte sich die Demokratiequalität politischer Partizipation durch Ausdehnung des Wahlrechts, Nutzung direkter Demokratie und Entfaltung zivilgesellschaftlicher Teilnahme. *Einschluss* und *rechtliche Gleichheit* gelten weitgehend für österreichische StaatsbürgerInnen; für ausländische StaatsbürgerInnen nur bei zivilgesellschaftlicher Partizipation. Bezogen auf das tatsächlich gleiche Gewicht aller Stimmen ist *soziale Gleichheit* beschränkt. Dies trifft auch für die *Freiheit der Wahl* und *Kontrolle politischer Entscheidungen* durch die Bevölkerung zu: begrenzte Personalisierung des Wahlsystems und Einflussnahme auf die Regierungsbildung; eingeschränkte Auswahl der Themen für direktdemokratische Entscheidungen sowie begrenzte Kontrolle über deren Umsetzung durch Nationalrat und Bundesregierung. *Politischer Pluralismus* gilt besonders für zivilgesellschaftliche Teilnahme. Insgesamt ist die Demokratiequalität politischer Partizipation auf rechtlicher Ebene besser als in der politischen Praxis.

### 3. Welche aktuellen Reformen und/oder Veränderungstendenzen von Demokratie und Demokratiequalität zeichnen sich ab?

Beim Wahlrecht haben die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Gemeinderatswahlen und die Einführung der Briefwahl vermutlich die größten Realisierungschancen. Geringere Chancen gibt es für eine stärkere Personalisierung des Wahlsystems sowie ein minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht. Direkte Demokratie wird wahrscheinlich ausgeweitet; ob es zu einer Referendumsinitiative (verpflichtende Volksabstimmung für stark unterstützte Volksbegehren) kommt, ist unsicher.

Das Ausmaß zivilgesellschaftlicher Partizipation wird auch künftig schwanken.

**4. Was sind mögliche beziehungsweise aus unserer Sicht wünschenswerte (längerfristige) Entwicklungsperspektiven von Demokratie und Demokratiequalität – vor dem Hintergrund unserer Kriterien für Demokratiequalität?**

Idealerweise sollten Möglichkeiten und effektive Nutzung politischer Partizipation allen sechs Kriterien für Demokratiequalität gerecht werden: *Einschluss* und *rechtliche Gleichheit* müssten bei Wahlen und direkter Demokratie auch für die ausländische Wohnbevölkerung gelten. Zu mehr *sozialer Gleichheit* könnten führen: ein proportionaleres Wahlsystem; „Nein-Voten“ bei Volksbegehren; eine Förderung ressourcenschwächerer Gruppen sowie ausgewogener Information bei direktdemokratischen Entscheidungen; bei zivilgesellschaftlicher Partizipation ein egalitärer Zugang zu politischen Informationen. Die *Freiheit der Wahl* und *Kontrolle politischer Entscheidungen* können gefördert werden durch: ein stärker personalisiertes Wahlsystem; eine auch für die Bevölkerung gegebene Möglichkeit, Inhalte direktdemokratischer Entscheidungen zu bestimmen; eine Verpflichtung von Nationalrat und Bundesregierung, Ergebnisse direkter Demokratie umzusetzen.

All dies würde den *politischen Pluralismus* von Partizipation erweitern, wobei breitere zivilgesellschaftliche Beteiligung staatlich nicht diskriminiert, sondern unterstützt werden soll.

## Literatur

- Anhang A (2000). Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen 1945–1999, in: Fritz Plasser/Peter A. Ulram/Franz Sommer (Hg.): Das österreichische Wahlverhalten, Wien: Signum, 425–464.
- Dujmovits, Werner (2000). Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl, Wien: Verlag Österreich.
- Gottweis, Herbert (2000). Politische Mobilisierung, Bürgerinitiativen und Ansätze zur Ausbildung neuer Organisationsformen von Politik in Österreich, in: Forum Politische Bildung (Hg.): Zum politischen System Österreich. Zwischen Modernisierung und Konservatismus (Informationen zur Politischen Bildung Nr. 17), Innsbruck: Studien Verlag, 60–67.
- Müller, Wolfgang C. (1997). Das Parteiensystem, in: Herbert Dachs et al. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, Wien: Manz, 215–236.
- Neisser, Heinrich (2000). Demokratiereform in Österreich. Potentiale und Instrumente, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien: Signum, 423–438.

- Pelinka, Anton* (1999). Direkte Demokratie – mehr als nur Illusion, aber kein Rezept, in: SWS-Rundschau, 39(2), 109–119.
- Pelinka, Anton/Sieglinde Rosenberger* (2000). Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends, Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Poier, Klaus* (2001). Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht. Rechts- und politikwissenschaftliche Überlegungen zur Frage des Wahlrechts und der Wahlrechtsreform, Wien: Böhlau.
- Ullrich, Peter A.* (2000). Civic Democracy. Politische Beteiligung und politische Unterstützung, in: Anton *Pelinka*/Fritz *Plasser*/Wolfgang *Meixner* (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien: Signum, 103–140.
- Wagner, Sabine/Felix Ehrnhöfer* (2000). Reformüberlegungen zum Wahlrecht aus der Sicht der Grünen, in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/ Günther *Burkert-Dottolo*/Stefan *Karner* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1999, Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 291–313.

## **Die Auswirkungen des EU-Beitritts auf die Demokratiequalität Österreichs – ein Analyseversuch anhand ausgewählter Aspekte**

### **1. Einleitung**

Österreich ist seit dem 1. Jänner 1995 Mitglied der Europäischen Union (EU). Der Beitritt wird oftmals als der bedeutendste Einschnitt betrachtet, dem sich Österreich in der Zweiten Republik unterzog (Falkner/Müller 1998, 13). Im Zentrum des vorliegenden Kapitels steht eine Diskussion über die Auswirkungen des EU-Beitritts auf die „Demokratiequalität“ Österreichs seit diesem Zeitpunkt. Dieses Unterfangen ist insofern schwierig, als die Veränderungen des demokratischen Systems Österreichs in diesem Zeitraum 1:1 auf die Mitgliedschaft Österreichs im Entscheidungsgefüge der Europäischen Union zurückgeführt werden können. Dieses Kapitel wird somit einige herausragende Aspekte diskutieren, ohne den Anspruch auf Endgültigkeit und Vollständigkeit zu erheben.

Zu Beginn des Beitrages wird der Versuch unternommen, eine operationelle Definition für die Begriffe „Demokratie und Demokratiequalität“ festzulegen. In diesem Zusammenhang werden einige wesentliche Charakteristika des europäischen Mehrebenensystems unter dem Blickwinkel demokratischer Entscheidungsmechanismen skizziert. In der Folge werden die Auswirkungen des EU-Beitritts Österreichs auf ausgewählte Aspekte der Demokratiequalität Österreichs – wie beispielsweise parlamentarische Kontrollmöglichkeiten – untersucht. Anschließend werden „politische Klimaveränderungen“ innerhalb Österreichs (und darüber hinaus) erörtert, die von Bedeutung für Fragen der Demokratiequalität sind. Der Beitrag schließt mit einer Analyse aktueller Reformdiskussionen sowie möglicher und wünschenswerter Entwicklungstendenzen auf österreichischer und europäischer Ebene.

### **2. Begriffsverständnis von Demokratie und Kriterien für Demokratiequalität**

Als Möglichkeit zur Definition des Begriffs von Demokratie im Rahmen dieses Beitrages bietet sich eine Anlehnung an den „idealen Typ“ der Demokra-

tie nach Robert A. Dahl an:

1. effektive Mitwirkungsrechte (*effective participation*);
2. Gleichberechtigung beim Akt des Wählens (*equality in voting*);
3. erhöhtes Verständnis der BürgerInnen für politische Prozesse (*enlightened understanding*);
4. Kontrolle über die Agenda (*control of the agenda*);
5. Einbeziehung von „erwachsenen BürgerInnen“ (*inclusion of adults*) (Dahl 1998, 37f.).

Da diese erwähnten Kriterien jedoch für Gegebenheiten auf nationaler Ebene entwickelt wurden, sollen sie für diesen Beitrag etwas erweitert beziehungsweise angepasst werden, um die Bedingungen des europäischen Mehrebenensystems widerzuspiegeln. In ihrem gegenwärtigen Zustand kann die EU weder mit nationalen Verfassungssystemen noch mit internationalen Organisationen oder Verbänden verglichen werden. Ihre autonome Entwicklungsweise ist das Ergebnis eines ständigen Prozesses des Wachstums und der Differenzierung, welcher derzeit noch nicht beendet ist und auch in der näheren Zukunft aller Voraussicht nach nicht zum Stillstand kommen wird.

Analysten des europäischen Mehrebenensystems betrachten die EU als stark differenziertes Gefüge, in dem politische „Macht“ nicht auf eine Ebene konzentriert, sondern über territoriale Grenzen und Entscheidungsebenen verteilt ist.<sup>1</sup> Ein wesentliches Merkmal des Mehrebenensystems ist, dass diese Ebenen und Entscheidungsgefüge nicht hierarchisch gegliedert sind. Somit sind die supranationalen Institutionen weder umfassenden Kontrollmechanismen der Mitgliedstaaten ausgesetzt, noch sind die Mitgliedstaaten den EU-Institutionen übergeordnet (Maurer/Larsson 2001, Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, Marks et. al. 1996).

Die Zunahme von supranationalen Entscheidungen hat wesentliche Auswirkungen auf traditionelle Konzeptionen der Demokratie, welche auf den Institutionen des Nationalstaates basieren. Obwohl die supranationalen Institutionen sich an den wesentlichen Organen liberaler demokratischer Staaten (dazu zählen: Parlament, Regierung, Gerichte) orientieren, hat es die EU verabsäumt, ein „Demokratiedefizit“ zu füllen. Europäische demokratische Systeme zeichnen sich durch folgendes wesentliches Merkmal aus: BürgerInnen werden durch direkt gewählte Parlamente repräsentiert, die ihre Ansichten und Positionen aggregieren und an ihrer Stelle handeln. In diesem Zusammenhang sieht sich das institutionelle Gefüge der EU mit einer Reihe von Fragen in Bezug auf die Repräsentativität dieses

<sup>1</sup> Ein Beispiel für diese Verteilung von Macht über territoriale Grenzen und Entscheidungsebenen hinaus wäre die Struktur- und Regionalpolitik der EU, wo Entscheidungen nicht nur verschiedenste Akteure betreffen, sondern auch von diesen (zumindest zum Teil) mitgetragen werden. Siehe dazu: Marks et. al. 1996.



Mehrebenensystems konfrontiert: Inwiefern können ihre „quasi-exekutiven“ Organe – Rat und Kommission – gegenüber den BürgerInnen durch ein gewähltes Organ zur Verantwortung gezogen werden können, und wie demokratisch und transparent gestalten sich ihre Entscheidungsmuster (Maurer/Larsson 2001; Bainbridge 1998)?

Um die Auswirkungen des Beitritts eines Mitgliedstaates zu diesem dynamischen Mehrebenensystem auf die nationalstaatliche „Demokratiequalität“ analysieren zu können, muss eine Zugangsweise entwickelt werden, die Bedingungen dieses Systems widerspiegelt. Orientiert am demokratischen Idealtyp von Dahl werden daher folgende Kriterien, auch im Hinblick auf Österreich, einer Untersuchung unterzogen:

1. Möglichkeit zur effektiven Mitwirkung in Form direkt-demokratischer Beteiligungsrechte auf europäischer Ebene: Welche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang der Europäische Bürgerbeauftragte, welche direkt-demokratischen Verfahren gibt es darüber hinaus?
2. Gleichberechtigung beim Akt des Wählens und demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments (EPs): Welcher Stellenwert kommt in diesem Zusammenhang den Wahlen zum Europäischen Parlament zu?
3. Erhöhtes Verständnis von Entscheidungsprozessen im Mehrebenensystem („enlightened understanding“): Inwiefern sind ÖsterreicherInnen über Vorgänge auf europäischer Ebene informiert, welchen Einblick haben sie beispielsweise in die Funktionsweise des Europäischen Parlaments (EP)?
4. Parlamentarische Kontrolle über EU-Angelegenheiten in Österreich: Inwiefern können Entscheidungen, die von Regierungsmitgliedern auf europäischer Ebene gefällt werden, durch nationale Parlamente kontrolliert werden?
5. Transparenz der Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit EU-Angelegenheiten: Inwiefern ist für BürgerInnen ein Einblick in die politischen Entscheidungsmuster auf nationaler beziehungsweise auf europäischer Ebene gegeben?

### **3. Beschreibung und Bewertung des Zustandes von Demokratie und Demokratiequalität**

#### *3.1 Direkt-demokratische Beteiligungsrechte*

Für die BürgerInnen der Mitgliedstaaten bestehen auf EU-Ebene keine direkt-demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten (beispielsweise in Form von Volksbefragungen, Volksbegehren und Volksabstimmungen). Seit 1995 gibt es jedoch einen Europäischen Bürgerbeauftragten, der durch das EP

ernannt wird. Zudem haben UnionsbürgerInnen die Möglichkeit, eine Petition an das EP zu richten. Die wichtigste Aufgabe des Bürgerbeauftragten ist es, Missständen in der Verwaltungstätigkeit von Institutionen und Organen der Gemeinschaft nachzugehen (mit Ausnahme des Europäischen Gerichtshofs/EuGH und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse). Hauptsächlich wird der Bürgerbeauftragte über Beschwerden von UnionsbürgerInnen auf mögliche Beispiele von Missständen aufmerksam (Södermann 2000, 17). Der Bürgerbeauftragte kann die Untersuchungen jedoch auch von sich aus oder aufgrund von Beschwerden durchführen, die ihm durch Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEPs) zugehen.

Jede(r) Unionsbürger(in) sowie jede natürliche oder juristische Person, mit Wohnort oder satzungsmäßigen Sitz in einem Mitgliedstaat, hat das Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden. Für den Fall, dass der Bürgerbeauftragte die beanstandeten Missstände bestätigt, ist er verpflichtet, das betreffende Organ zu befassen, das dann über eine Frist von drei Monaten verfügt, um eine Stellungnahme zu übermitteln (Art. 195 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, im Folgenden: EGV).

Die BürgerInnen sind jedoch nicht ausreichend über die genauen Befugnisse des Bürgerbeauftragten informiert. Von den 2000 Beschwerden, die von Juli 1995 bis Oktober 1997 abgegeben wurden, konnte nur ein Viertel anerkannt werden, da sie nicht in die Kompetenz des Bürgerbeauftragten fielen (Bainbridge 1998, 382).

Gemäß Art. 195 EGV besteht zudem für alle UnionsbürgerInnen die Möglichkeit, allein oder mit anderen BürgerInnen in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das EP zu richten. Zu diesem Zweck hat das EP einen Petitionsausschuss eingerichtet, der gemäß der Geschäftsordnung des EPs für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit Petitionen zuständig ist. In der Praxis bedeutet dies, dass Petitionen auf ihre Zulässigkeit zu überprüfen sind und der Petitionsausschuss die als Konsequenz jeweils zu setzenden Schritte einzuleiten hat. Aus Interviews mit Mitgliedern des Ausschusses geht hervor, dass ein Großteil der Personen, die Petitionen einreichten, Defizite bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht beanstandeten (Interviews mit MdEP, 28.11.2000).

### *3.2 Gleichberechtigung beim Akt des Wählens und demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments*

Das Europaparlament (EP) ist die einzige Gemeinschaftsinstitution, deren Mitglieder (seit 1979) in allgemeiner und direkter Wahl gewählt werden. Das EP kann sich jedoch nur auf eine begrenzte und abnehmende Zustimmung

der UnionsbürgerInnen stützen, weil die durchschnittliche Wahlbeteiligung seit 1979 von 63% auf 49,4% im Jahr 1999 gesunken ist. Paradoxerweise wurden im selben Zeitraum die Befugnisse des EPs weitgehend ausgebaut: Das EP wurde in 38 Bereichen des Gemeinschaftsrechts zum Ko-Gesetzgeber (mit dem Rat) aufgewertet. Es zeigt sich also, dass ein Ausbau formaler Befugnisse des EPs nicht mit einer wachsenden Unterstützung seitens der UnionsbürgerInnen am Wahltag einhergeht und insofern die demokratische Legitimation des EPs sinkt (Maurer 1998 und 1999).

Erschwerend kommt hinzu, dass sich das EP nicht auf einen europäischen *demos* und nur rudimentär auf eine europäische Öffentlichkeit stützen kann, da die Öffentlichkeit nationalstaatlich segmentiert und überwiegend auf nationale Interessen geeicht ist. Die Chancen, dass sich ein solches europäisches „Volk“ in der näheren Zukunft entwickeln wird, sind alles andere als gut, da wesentliche Instrumente und Voraussetzungen dafür wie transnationale Parteien oder „europäische“ Medien (Medien, die über Vorgänge auf europäischer Ebene umfassend und nicht primär aus nationaler Sicht berichten) kaum existieren. Dazu kommt, dass die Bürgerschaft der EU bislang nur in Expertenzirkeln eine unionsweite „Kommunikationsgemeinschaft“ ist, die befähigt ist, in einer oder in mehreren gemeinsamen Sprachen auch gemeinsame öffentliche Belange in intermediären europäischen Institutionen wie beispielsweise in der Kommission oder innerhalb des Ministerrats zu erörtern. Das Schweizer Beispiel zeigt, dass die Förderung einer Kultur- und Sprachunion nicht aussichtslos ist. Außerdem wird hier deutlich, dass nicht unbedingt alle BürgerInnen alle gemeinschaftlichen Anliegen in einer Sprache erörtern müssen. So erfolgt der öffentliche Diskurs in der Schweiz größtenteils innerhalb der jeweiligen Sprachgruppen, und zwar abgeschottet voneinander, begleitet von einer Sprachsegmente übergreifenden Kommunikation zwischen den Eliten.<sup>2</sup> Dies könnte als Vorbild für die EU gelten (Schmidt 2000, 434).

Die ÖsterreicherInnen konnten erstmals im Oktober 1996 an den Wahlen zum EP teilnehmen. Die Wahlbeteiligung war zu diesem Zeitpunkt mit 67,7% vergleichsweise hoch, in anderen Ländern wie Irland oder den Niederlanden lag sie mit 44% beziehungsweise 35,7% deutlich darunter.<sup>3</sup> Dieses Interesse für die Europawahlen ist bereits nach vier Jahren Mitgliedschaft deutlich gesunken, im Juni 1999 lag die Wahlbeteiligung der ÖsterreicherInnen bei 49,4% (Financial Times, 16.6.1999).

Als Erklärungen für die seit 1979 in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten tendenziell rückläufige Wahlbeteiligung bei den Europawahlen bieten

---

2 Einsprachig sind in der Schweiz 65% der Deutschschweizer, 43% der Romands, 27% der Tessiner und 20% der Rätoromanen (Schmidt 2000, 438).

3 Österreich lag 1996 in Bezug auf die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen an fünfter Stelle.

sich folgende Tatsachen an:

- Generell sind *nationale Wahlen* von primärem Interesse: die Wahlbeteiligung bei den letzten *Europawahlen* lag nicht wesentlich unter jener, die generell bei lokalen oder regionalen Wahlen innerhalb der Union erzielt wird;
- *Nationale Ereignisse* dominieren im Gegensatz zur europäischen Agenda: WählerInnen sehen in den *Europawahlen* oftmals die Möglichkeit, eine Stimme gegen oder für politische Entscheidungen abzugeben, die durch ihre jeweilige Regierung gefällt wurden; (möglicherweise spielen hier auch Urteile über den politischen Kurs insgesamt oder Protestwahlmotive eine Rolle);
- Ein weit verbreitetes Argument für die geringe Wahlbeteiligung bei den *Europawahlen* ist weiters die Tatsache, dass Verhandlungen des EP und politische Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen werden, zu weit von den Anliegen der BürgerInnen entfernt und nicht genug bekannt sind („EU Committee of the American Chamber of Commerce in Belgium“ 1999, 11; Maurer 1999).

Zudem ist für diese Betrachtung wesentlich, dass bei Europawahlen das von Robert Dahl aufgestellte Kriterium der Gleichberechtigung beim Akt des Wählens nicht gegeben ist:

„When the moment arrives at which the decision about policy will be finally made, every member must have an equal and effective opportunity to vote, and all votes must be counted as equal“ (Dahl 1998, 37).

Für die Legislaturperiode des EPs von 1999–2004 vertritt ein(e) deutscher(e) Abgeordneter(e) 820.000 BürgerInnen, während ein Mitglied des EPs aus Luxemburg 65.000 BürgerInnen vertritt. Österreich liegt dabei in der Mitte: Ein MdEP repräsentiert 370.000 BürgerInnen. Im Rahmen der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 wurde die Sitzverteilung im EP neu geregelt. Ab 2005 wird Österreich nur mehr 17 statt 21 MdEPs haben (vgl. <http://www.euractiv.com>). Es muss schon vor In-Kraft-Treten des Vertrages von Nizza konstatiert werden, dass das Prinzip „one man, one vote“ bei den Europawahlen nicht gegeben ist. So hat derzeit beispielsweise das Votum eines(r) Bürgers(in) aus Luxemburg mehr Gewicht als das eines(r) Österreichers(in) oder gar eines(r) deutschen Bürgers(in). Eine weitere Beeinträchtigung des Prinzips „one man, one vote“ könnte daraus folgen, dass es keine EU-weite einheitliche „Europawahlordnung“ gibt und unterschiedliche nationale Wahlordnungen, etwa unterschiedliche Eingangshürden für die Mandatsverteilung, ebenfalls zur Folge haben, dass Abgeordnete jeweils unterschiedlich viele BürgerInnen repräsentieren.

### *3.3 Erhöhtes Verständnis von Entscheidungsprozessen*

Die Entscheidungsmuster auf europäischer Ebene unterscheiden sich nicht nur von jenen auf nationaler Ebene, sondern sind außerdem intern höchst komplex und undurchsichtig. Sie können nur schwer an die UnionsbürgerInnen vermittelt werden. So sind die Entscheidungsmuster in den drei wesentlichen Institutionen der EU – Rat, Kommission und EP – höchst differenziert und unterliegen konstanter Evolution und Reform. Allein in den letzten zehn Jahren fanden drei Regierungskonferenzen statt, in denen weitreichende Vertragsveränderungen vorgenommen wurden.

Verschärft wird diese Tendenz noch durch die Tatsache, dass wesentliche Entscheidungen, die Auswirkungen auf das tägliche Leben der UnionsbürgerInnen beispielsweise im Bereich des Gesundheitsschutzes haben können, durch nicht-parlamentarische Ausschüsse getroffen werden. Deren Funktion ist aber einer breiten Öffentlichkeit in der Regel nicht bekannt und deren Mitglieder werden auch nicht demokratisch gewählt. Derzeit entsenden etwa so gut wie alle Ministerien der Mitgliedstaaten, also auch jene Österreichs, ExpertInnen in die ca. 270 Arbeitsgruppen des Rates und in über 400 Komitologieausschüsse, die die Kommission bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht unterstützen und kontrollieren. Allein das System der Komitologie mit drei verschiedenen Verfahrensarten ist eine „eigene Wissenschaft“, in die selbst die VertreterInnen der Mitgliedstaaten oftmals nur begrenzten Einblick haben. Die Komplexität der Entscheidungen kann somit nur einer sehr begrenzten Öffentlichkeit verständlich gemacht werden. Auch die nationalen Medien haben oftmals Schwierigkeiten, derartige Systeme zu erfassen und darzustellen (Maurer/Larsson 2001; Weiler et al. 1995, 9; Wegener 1998).

Zu den am häufigsten genannten Beschwerden an den Europäischen Bürgerbeauftragten (23%) zählen Informationsmängel oder falsche Informationen der BürgerInnen (Södermann 2000, 13). Gemäß der Eurobarometer-Umfrage von April 2001 gaben nur 45% der ÖsterreicherInnen an, gut oder sehr gut über die EU informiert zu sein (Europäische Kommission 2001).

### *3.4 Parlamentarische Kontrolle über EU-Angelegenheiten in Österreich*

Im Gegensatz zur regierungsinternen Koordination ist die Einbindung des österreichischen Parlaments in Entscheidungen, die auf EU-Ebene getroffen werden, verfassungsrechtlich geregelt. Die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung haben die Abgeordneten zeitgerecht über die Vorhaben der EU zu unterrichten (Art. 23e B-VG). Es liegt beim Nationalrat und – im Fall von

zustimmungspflichtigen Materien gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG – auch beim Bundesrat, Stellungnahmen zu diesen Vorhaben abzugeben.

Grundsätzlich ist das jeweilige Regierungsmitglied bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU an diese Stellungnahmen gebunden, daher gelten diese Stellungnahmen als Bestandteil parlamentarischer Kontrolle. Nur aus „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“ und nur nach erneuter Befassung des Nationalrates darf von diesen Stellungnahmen abgewichen werden.

Eher außergewöhnlich im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten ist die Tatsache, dass für diese Belange in Österreich kein eigener Ausschuss eingerichtet wurde, sondern diese Mitwirkungsmöglichkeiten durch den Hauptausschuss des Nationalrates wahrgenommen werden.

Im Zeitraum von November 1995 bis Ende September 2000 wurden an die 94.000 Dokumente an den Nationalrat weitergeleitet.<sup>4</sup> Hier ist jedoch anzumerken, dass der Nationalrat in manchen Fällen Dokumente zwei- oder eventuell sogar dreifach erhält, da beispielsweise verschiedene Sprachversionen übermittelt werden oder der Nationalrat das gleiche Dokument durch verschiedene Ministerien zugesandt bekommt.<sup>5</sup>

*Tabelle 1:* Zahl der Dokumente, die dem österreichischen Nationalrat zugeleitet wurden

XIX. Gesetzgebungsperiode: November 1995 – 13.1.1996	17.968
XX. Gesetzgebungsperiode: 14. Jänner 1996 – 28.10.1999	75.958
XXI. Gesetzgebungsperiode: seit 29.10.1999 (Stand 29.9. 2000)	17.428

Quelle: Parlament

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die Selektion von Dokumenten, zu denen eine Stellungnahme abgeben werden soll, oft schwierig gestaltet. Insgesamt gab der Hauptausschuss des Nationalrates im Zeitraum von November 1995 bis September 2000 nur 32 Stellungnahmen ab: Die thematische Bandbreite reichte von Fragen wie BSE, Beschäftigungspolitik, Biotechnologie, Asylpolitik und Neutralität bis zu Aspekten der Wirtschafts- und Währungsunion. Aufgrund der großen Zahl der Dokumente ist der Nationalrat zwar gezwungen, seine Kontrollbefugnisse nur selektiv wahrzunehmen, hat jedoch die Möglichkeit,

<sup>4</sup> Aktuellere Daten liegen derzeit nicht vor.

<sup>5</sup> Ein Großteil der Dokumente (ca. 70%) werden durch den Rat weitergeleitet, 20% durch die Kommission, 7% durch die österreichische Ständige Vertretung in Brüssel und die Bundesministerien, und je 1% durch das EP, den Europäischen Gerichtshof und den Europäischen Rechnungshof.

zu besonders (politisch) „brisanten“ Themen Stellung zu nehmen (Blümel/Neuhold 2000, 11).

Aufgrund der negativen Erfahrungen mit der ersten Stellungnahme des Hauptausschusses des Nationalrats in Zusammenhang mit der Tiertransport-Richtlinie, die dem österreichischen Minister im Rat keinerlei Verhandlungsspielraum einräumte, werden Stellungnahmen nun wesentlich breiter formuliert. Dies soll den VertreterInnen Österreichs die Möglichkeit einräumen, eine Kompromisslösung im Rat auszuarbeiten (Urbantschitsch 1998, 54–56).<sup>6</sup> Der Nationalrat muss also eine Art Balanceakt vollführen, in dem er einerseits für RegierungsvertreterInnen im Rat in bestimmten Bereichen gewisse Vorgaben formuliert, ihnen andererseits aber dennoch die Möglichkeit offenlassen soll, gemeinsame Beschlüsse auf europäischer Ebene mitzutragen. Dies bringt gewisse Einschränkungen mit sich:

„Das System funktioniert dann, wenn die Positionen, die in den einzelnen Ländern formuliert werden, Tendenzen und Prioritäten angeben, aber nicht ein Anbinden der Verhandlungspositionen auf Punkt und Beistrich sind“ (Fischer 1996, 177f.).

Die Regierung hat sich in der Praxis an die parlamentarischen Stellungnahmen gehalten, die (nicht zuletzt) nach den Erfahrungen mit der Tiertransport-Richtlinie derart formuliert wurden, dass die Regierung genügend Verhandlungsspielraum erhält.

Die Sitzungen des Haupt- und Unterausschusses des Nationalrates sind, im Gegensatz zu anderen Ausschüssen,<sup>7</sup> seit der Geschäftsordnungsreform des Nationalrats von 1996 für die Öffentlichkeit zugänglich. Das Interesse der BürgerInnen an derartigen Sitzungen ist jedoch gering (siehe Sickinger in diesem Band).

### *3.5 Transparenz der Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit EU-Angelegenheiten*

Österreich ist an den Entscheidungen auf europäischer Ebene primär über die VertreterInnen einzelner Ressorts beteiligt: das heißt, über die zuständige BundesministerIn im Rat, den Ständigen Vertreter in der COREPER<sup>8</sup>-Sit-

6 In diesem Fall der Tiertransport-Richtlinie hatte der österreichische Landwirtschaftsminister eine Stellungnahme des Hauptausschusses zu berücksichtigen, derzufolge er alle gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften blockieren musste, die zu einer Herabsetzung österreichischer Standards führen würden. Die Richtlinie wurde im Rat nicht nur gegen das Votum Österreichs verabschiedet, sondern die in ihr enthaltenen Standards lagen unter jenen einer anderen Kompromisslösung, die zuvor im Rat diskutiert worden war.

7 Hierzu muss angemerkt werden, dass diese Sitzungen per Beschluss öffentlich gemacht werden können.

8 Comité des représentants permanents oder Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV): Diesem Gremium gehören die BotschafterInnen der Mitgliedstaaten (COREPER II) oder ihre StellvertreterInnen (COREPER I) an.

zung und die große Zahl von BeamtInnen, die an ExpertInnenausschüssen der Kommission, Ratsarbeitsgruppen sowie an Durchführungsausschüssen (an den sogenannten Komitologieausschüssen) teilnehmen. Die Verhandlungsführung der RepräsentantInnen Österreichs unterliegt auf nationaler Ebene nur wenigen Beschränkungen beziehungsweise Kontrollen.

Eine Koordination innerhalb der österreichischen Bundesregierung ist rechtlich nur insoweit erforderlich, als eine unterschiedliche Aufteilung von Kompetenzen zwischen der österreichischen Ministerialstruktur einerseits und der Struktur des Rates andererseits besteht (also wenn beispielsweise eine Materie im Rat der Wirtschaftsminister in Österreich dem Sozialminister unterstellt ist). Auf politischer Ebene wurden jedoch in Österreich eine Reihe von Koordinationsstrukturen festgelegt, die weit darüber hinausgehen (Falkner/Müller 1998).

Wesentlich ist die Tatsache, dass die Sitzungen zur regierungsinternen Koordination unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. VertreterInnen des österreichischen Parlaments nehmen ebenfalls nicht teil. Außerdem sind andere wesentliche Gremien zur Entscheidungsfindung auf österreichischer Ebene wie der Ministerrat, die Landesregierungen, aber auch die Beratungen der Parteivorstände und des Verfassungsgerichtshofes, nicht öffentlich.

Auch auf europäischer Ebene findet die Entscheidungsfindung (mit Ausnahme des EPs) weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Dies gilt für alle Sitzungen im Rahmen des Rates, seien es Treffen des Europäischen Rates, Ministerratssitzungen, COREPER-Sitzungen oder Zusammenreffen der Ratsarbeitsgruppen. Auch die Europäische Kommission trifft sich hinter verschlossenen Türen.

Etwas anders gestaltet sich jedoch die Situation innerhalb des Europäischen Parlaments. EP-Ausschusssitzungen sind nicht nur für Mitglieder anderer Institutionen, sondern für eine breitere Öffentlichkeit zugänglich. Hier gibt es aber Ausnahmen: Gemäß der EP-Geschäftsordnung (Bestimmung Nr. 171 EP-GO) können Ausschüsse beschließen, die Tagesordnung für eine bestimmte Ausschusssitzung in zwei Gruppen zu teilen – in Tagesordnungspunkte, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, und jene, die frei zugänglich sind. In der politischen Praxis wird von dieser Möglichkeit nur höchst selten Gebrauch gemacht.

EP-Ausschüsse bieten eine Plattform für den Austausch von Informationen und Meinungen zwischen den Institutionen. Das EP besteht auf der Anwesenheit der Kommission bei Ausschusssitzungen. Zudem ist nicht nur die Ratspräsidentschaft eingeladen, sondern auch Mitglieder des Ratssekretariats haben reservierte Plätze und somit die Möglichkeit, den Verlauf der Ausschusssitzungen genau zu verfolgen.

Die Plenarsitzungen des Parlaments (in der Regel in Strassburg) sind für VertreterInnen der Medien und die Öffentlichkeit zugänglich. Eine Studie über die Funktionsweise der EP-Ausschüsse hat zudem ergeben, dass der



Kontakt von Mitgliedern des Europäischen Parlament (MdEPs) zu LobbyistInnen zur täglichen Aufgabe der ParlamentarierInnen gehört (Neuhold 2001).<sup>9</sup> Die differenzierten Strukturen innerhalb des EPs sind insofern vorteilhaft, als sie Möglichkeiten für den „Input“ von diversen Interessen bieten. Einzelne BürgerInnen können jedoch nur dann Einfluss nehmen, wenn es ihnen gelingt, NGOs, andere Interessengruppen oder MdEPs dazu zu bewegen, ihre Anliegen zu vertreten und in den politischen Prozess einzubringen (Benz 2001, 2; Scharpf 1998).

Ausschussdokumente sind auch relativ einfach erhältlich, Entwürfe für Ausschussberichte sind ebenfalls der Öffentlichkeit zugänglich. Die Geschäftsordnung des EP (Bestimmung 172.2 EP-GO) sieht vor, dass seine Dokumente veröffentlicht werden, es sei denn, ein Ausschuss fasst einen gegen teiligen Beschluss (Europäisches Parlament 1999).

Darüber hinaus gab es für die anderen EU-Institutionen jedoch lange Zeit keine formalen Bestimmungen innerhalb des EGV in Bezug auf Transparenz und Informationsrechte. Im Vertrag von Maastricht (1993) findet sich nur eine unverbindliche Erklärung über das Recht auf Zugang zu Dokumenten. Erst durch den Vertrag von Amsterdam (1999) wurden explizit Bestimmungen zur Transparenz im primären Gemeinschaftsrecht verankert. Gemäß Artikel 255 EGV haben alle UnionsbürgerInnen das Recht auf „Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.“

Allgemeine „Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen“ für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten mussten gemäß dem Mitentscheidungsverfahren zwei Jahre nach In-Kraft-Treten des Vertrages festgelegt werden. Rat und EP konnten sich schließlich in erster Lesung im Mai 2001 auf ein derartiges Dokument einigen. Daraus geht im Wesentlichen hervor, dass die neue Verordnung, die BürgerInnen ein Zugangsrecht zu Dokumenten der oben genannten Organe gewährt, nicht nur auf Dokumente anwendbar ist, die von den Institutionen erarbeitet wurden, sondern auch auf jene, die diese Institutionen von anderen erhalten haben. Diese Bestimmung enthält allerdings eine wesentliche Einschränkung: Ein Mitgliedstaat kann an die betreffende Institution ein Ansuchen richten, wonach ein Dokument des Mitgliedstaates nur nach seiner entsprechenden Zustimmung zu veröffentlichen ist (Jacobs 2001, 21). Außerdem hat jedes Organ gemäß Art. 255 EGV auch noch die Möglichkeit, in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zuganges zu seinen Dokumenten festzulegen. Im Hinblick auf Offenheit und Transparenz der Gemeinschaftsorgane scheinen Ausnahmen zur Regel zu werden.

---

9 Im Rahmen dieser Arbeit erfolgte ein detailliertes Dokumentenstudium. Außerdem wurde eine Reihe von Interviews mit MdEPs und Mitgliedern des Generalsekretariats des EPs durchgeführt.

#### 4. (Zwiespältiger) Befund

In diesem Teil des Beitrags sollen Schlussfolgerungen zur Auswirkung des EU-Beitritts auf die Demokratiequalität Österreichs im Hinblick auf die ausgewählten Kriterien gezogen werden:

1. *Direktdemokratische Beteiligungsprozesse:* Obwohl auf europäischer Ebene keine direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten bestehen, können sich österreichische BürgerInnen seit dem EU-Beitritt Österreichs an den Europäischen Bürgerbeauftragten wenden, wenn Missstände bei der Tätigkeit der Unionsorgane vorliegen. Inwiefern diese Möglichkeit von österreichischen BürgerInnen tatsächlich genutzt wird, kann nicht beurteilt werden, da dafür keine Daten verfügbar sind. Die BürgerInnen sind jedoch nicht ausreichend über die genauen Befugnisse des Ombudsmannes informiert.
2. *Europawahlen:* Seit 1996 besteht für ÖsterreicherInnen die Möglichkeit, an den Wahlen zum EP teilzunehmen. Das Interesse für diese Gemeinschaftsinstitution nahm im Laufe der österreichischen EU Mitgliedschaft jedoch drastisch ab: Die Wahlbeteiligung sank innerhalb von weniger als drei Jahren um fast 20 Prozentpunkte. Der europäische Integrationsprozess dürfte als ein elitäres Projekt betrachtet werden, welches nur PolitikerInnen oder gewisse ExpertInnenzirkel betrifft. Die Rolle des EPs als „Auffangnetz“ für vielfältige Interessen scheint in der Öffentlichkeit nur spärlich bekannt zu sein. Das Prinzip „one man, one vote“ findet im EP keinerlei Anwendung. Ein österreichisches MdEP vertritt etwa 370.000 BürgerInnen: Im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten besteht dabei ein großes Ungleichgewicht in Bezug auf die parlamentarische Repräsentation. Österreich liegt hier als Kleinstaat derzeit im Mittelfeld.
3. *Erhöhtes Verständnis von Entscheidungsprozessen:* Schon auf nationaler Ebene sind Entscheidungsmuster nicht immer einfach durchschaubar, durch den EU-Beitritt Österreichs nahm die Komplexität von Entscheidungen jedoch entscheidend zu. Die Medienberichterstattung konzentriert sich im Wesentlichen auf Ereignisse von nationaler Relevanz, Prozesse auf europäischer Ebene können nur schwer vermittelt werden. Weniger als 50% (der im Rahmen der Eurobarometer-Umfrage befragten) ÖsterreicherInnen gaben im Jahr 2001 an, gut oder sehr gut über die Ereignisse auf Unionsebene (und damit indirekt auch über die Entscheidungsprozesse) informiert worden zu sein.
4. *Parlamentarische Kontrolle über EU-Angelegenheiten in Österreich:* Die Einbindung des österreichischen Parlaments in EU-Angelegenheiten ist verfassungsrechtlich geregelt. In der politischen Praxis zeigt sich jedoch, dass der Hauptausschuss des Nationalrates seine Kontrollrechte nur begrenzt wahrnehmen kann und auch nur zu wenigen Materien (32

bis September 2000) eine Stellungnahme abgibt. Einerseits ist die Zahl der Dokumente, die ihm zugeleitet werden, enorm hoch. Andererseits muss eine Stellungnahme des Nationalrats sehr offen formuliert sein, um der österreichischen Regierung möglichst viel Handlungsspielraum auf europäischer Ebene einzuräumen.

5. *Transparenz der Entscheidungen im Zusammenhang mit EU-Angelegenheiten:* Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene sind gewisse Defizite in Bezug auf die Transparenz von Entscheidungen feststellbar. So finden beispielsweise sowohl die Ministerratssitzungen in Österreich als auch die Sitzungen des Rates hinter verschlossenen Türen statt. Interessanterweise sind die Ausschüsse des EPs für die Öffentlichkeit zugänglich. Zudem hat die Union erste Schritte für einen leichteren Zugang zu ihren Dokumenten gesetzt, wenngleich hier auch noch Ausnahmeföglichkeiten bestehen. Aufgrund dieser Schritte zu mehr Offenheit ist das Misstrauen gegenüber der Union in Bezug auf Transparenz – trotz der erwähnten diversen Ausnahmeföglichkeiten – nicht ganz gerechtfertigt.

Die Bilanz von Auswirkungen des EU-Beitritts Österreichs auf bestimmte Aspekte der Demokratiequalität fällt hinsichtlich der hier behandelten Kriterien auf den ersten Blick eher negativ aus. So bestehen keine direkt-demokratischen Beteiligungsrechte auf europäischer Ebene, die Wahlen zum EP sind von einem Ungleichgewicht in Bezug auf parlamentarische Repräsentation der einzelnen Mitgliedstaaten gekennzeichnet, der Nationalrat kann seine parlamentarischen Kontrollrechte über EU-Angelegenheiten nur begrenzt wahrnehmen und wesentliche Entscheidungen auf europäischer Ebene werden hinter verschlossenen Türen getroffen.

Dennoch ist meiner Ansicht nach der Eindruck, den manche ÖsterreicherInnen von der Funktionsweise der Demokratie auf europäischer Ebene haben, nicht ganz gerechtfertigt: Gemäß der Eurobarometer-Umfrage von 2001 zeigten sich 61% der Befragten ÖsterreicherInnen mit dem „Zustand der Demokratie“<sup>10</sup> auf nationaler Ebene zufrieden; hingegen gaben nur 29% an, mit der Demokratie auf europäischer Ebene zufrieden zu sein (Europäische Kommission 2001). Die niedrigen Werte für die Beurteilung des Zustandes der Demokratie auf Unionsebene könnten auch ein Effekt der geringen Transparenz von Entscheidungen und des fehlenden Verständnisses für politische Entscheidungsprozesse sein.

Dieser Eindruck lässt allerdings außer Acht, dass auch auf nationaler Ebene Entscheidungen nicht immer auf „demokratischste“ Art und Weise fallen. So werden beispielsweise auch in Österreich wesentliche Entscheidungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen.

---

10 Dieser Begriff wurde im Rahmen der Umfrage nicht näher definiert. Es bleibt den einzelnen Befragten somit offen, ihn nach eigenem Gutdünken auszulegen.

Zudem muss angemerkt werden, dass die Einbindung eines Mitgliedstaates in die (langsam entstehende) Wertegemeinschaft der Union es den anderen EU-Mitgliedern ermöglicht, (unerwünschte) politische Entwicklungen zumindest verstärkt kontrollieren zu können. Dafür wäre Österreich im Jahr 2000 ein erstes Beispiel (siehe dazu im Folgenden Kap. 5).

## 5. Politische Klimaveränderungen

In diesem Kapitel sollen politische Entwicklungen seit Bildung der ÖVP/FPÖ-Regierung Anfang 2000 im Hinblick auf die Entwicklung einer europäischen „Wertegemeinschaft“ sowie Auswirkungen auf die inner-österreichische Demokratiequalität untersucht werden.

Österreich ist seit 1995 Mitglied der EU. Bis 2000 hatte Österreich als wahrer „Musterschüler“ der Union gegolten. Der österreichische Unionsvorsitz galt als Musterbeispiel administrativer Organisation, wenn auch wichtige Reformvorhaben wie die Agenda 2000 nicht angegangen wurden und wesentliche Akzente fehlten. Zum politischen Skandal wurde zu Beginn des neuen Jahrhunderts die Regierungsbeteiligung der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) (Puntscher Riekmann 2001, 131).

Den ersten Schritt der „bilateralen Maßnahmen“ gegen Österreich bildete eine Erklärung der portugiesischen EU-Präsidentschaft „im Namen von 14 Mitgliedstaaten“ am 31. Jänner 2000. Diese Maßnahmen betrafen drei konkrete Schritte:

- keinerlei offizielle bilaterale Kontakte seitens der Regierungen der 14 EU-Mitgliedstaaten mit einer österreichischen Regierung unter Einbindung der FPÖ;
- keine Unterstützung für österreichische KandidatInnen, die Positionen in (anderen) internationalen Organisationen anstreben;
- kein „business as usual“ mit einer Regierung, die auch die FPÖ mit einbezieht. Österreichische BotschafterInnen werden in den EU-Hauptstädten nur noch auf technischer Ebene empfangen.

Die Mitgliedstaaten handelten ohne Zustimmung der EU-Institutionen und im eigenen Auftrag. Die Erklärung enthielt die Strategie der Staats- und Regierungschefs für den Fall des Eintritts der FPÖ in die österreichische Bundesregierung. Sie nahm in keinerlei Hinsicht auf Verpflichtungen und Bestimmungen der Union Rücksicht (Neisser 2001, 142f.).

Die Erläuterung der Frage, inwiefern durch die Schritte der „EU-Vierzehn“ die Grundsätze des Völkerrechts geachtet wurden, würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Mit diesen Entwicklungen wandelte sich die Stellung Österreichs im Entscheidungsgefüge der Union grundlegend und schlagartig: vom (wenn auch etwas farblosen) Musterknaben zum (kurzfristigen) „Außenseiter“ der Union. Die Maßnahmen der restlichen „EU-Vierzehn“ sind nach Puntscher Riekmann verständlich und problematisch zugleich:

„Verständlich, weil die Erscheinung demokratiegefährdender politischer Akteure in Europa automatisch Erinnerungen an die Vergangenheit wachrufen muss. Problematisch ist allerdings die gleichzeitige Unfähigkeit oder der Unwille der europäischen Regierungen, für die

neue Einheit ein demokratisch-republikanisches Institutionengefüge zu schaffen und ein sozio-ökonomisches Gesellschaftsmodell zu entwerfen, aus dem jenes die Anerkennung der Bürger und Bürgerinnen gewinnen könnte“ (Puntscher Riekmann 2001, 137f.).

Nach dem großen Aufruhr vom Februar 2000 ging man (in Österreich und auf EU-Ebene) schließlich allmählich trotz sehr kritischer Aspekte des „Weisenberichts“ vom September desselben Jahres wieder zur „Tagesordnung“ über (Ahtisaari/Frowein/Oreja 2000). Die Debatte über eine europäische Wertegemeinschaft erreichte allerdings bald danach ihren Höhepunkt: So kann die Proklamation der Grundrechtscharta der EU am Vorabend des Europäischen Rates von Nizza im Dezember 2000 als Bemühen der Union angesehen werden, grundlegende Werte in Grundrechten zu verankern.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Diskurs umfassend geführt wird. Die europäische Wertediskussion ist im Gegenteil eher diffus, denn sie versucht einen Spagat zwischen der Gemeinsamkeit von Werten und der Summe von verschiedenen Einstellungen innerhalb der EU zu schlagen. Konsens kann auf beiden Ebenen nur schwer erzielt werden. Zudem ist der Diskurs im Wesentlichen auf (politische) EntscheidungsträgerInnen beschränkt.

Rechtliche Bestimmungen auf europäischer Ebene bilden zwar eine Basis, sind aber *per se* keine Grundlage für eine europäische Wertegemeinschaft. So legt der Vertrag von Amsterdam in Art. 6 EUV fest, dass die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht. In Art. 7 EUV wurde für den Fall einer Verletzung dieser Prinzipien die Möglichkeit geschaffen, in begrenztem Umfang Sanktionen zu verhängen. Durch den Vertrag von Nizza wurde der Tatbestand nur geringfügig geändert, Art. 7 wurde durch ein vorgeschaltetes Frühwarnsystem ergänzt (Neisser 2001, 142).

Trotz aller Widersprüche kann festgestellt werden, dass der „Fall Österreich“ zumindest zu einer Wertediskussion innerhalb der Union beigetragen hat und diesbezügliche vertragliche Bestimmungen etwas präzisiert beziehungsweise abgeändert wurden. An dieser Stelle liegt die Frage auf der Hand, welchen Einfluss die Maßnahmen der Vierzehn (wohlgemerkt nicht der EU) auf die österreichische Regierung beziehungsweise auf die FPÖ selbst hatten. Die drei „Weisen“ äußern sich diesbezüglich eher zurückhaltend: „Die Entwicklung der politischen Natur der FPÖ von einer rechtspopulistischen Partei mit extremistischer Ausdrucksweise zu einer verantwortungsvollen Regierungspartei ist nicht ausgeschlossen. Allerdings ist eine solche Entwicklung aufgrund der relativ kurzen bisherigen Erfahrungen nicht erkennbar“ (Ahtisaari et al. 2000).

Bei ihren Schritten auf internationalem Parkett hat die österreichische Regierung mit erhöhter Vorsicht agiert. Zudem wurden als Reaktion auf den

Druck der „EU-Vierzehn“ die Grundsätze von Artikel 6 in die Präambel zum Regierungsprogramm aufgenommen, welches ein klares Bekenntnis zur EU-Osterweiterung und zur Vertiefung der Integration enthält. Zudem verhielt sich die Regierung auch in heiklen Fragen wie der Entschädigung von ZwangsarbeiterInnen kompromissbereit.

Man kann nur spekulieren, wie die Regierung agiert hätte, wäre Österreich nicht Mitglied der EU und hätten die anderen Mitgliedstaaten nicht auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ reagiert. Ob es die Präambel gegeben hätte, bleibt fraglich. Ob die Haltung in der Restitutions- und Entschädigungsfrage ein andere gewesen wäre, kann auch nur angenommen, nicht aber belegt werden (Karlhofer/Sickinger 2001, 22).

Es muss jedoch angemerkt werden, dass sich innerhalb Österreichs nach einem Jahr ÖVP/FPÖ-Koalition die Einstellung der ÖsterreicherInnen gegenüber Minderheiten nicht verschlechtert hat. Gemäß der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) sind im Jahr 2000 Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus nicht angestiegen. Österreich ist „ganz unauffällig“ im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsländern.<sup>11</sup>

Zwei auffallende Aspekte der österreichischen Gesellschaft wurden jedoch hervorgehoben. Zum einen „die Besorgnis und Kritik“ von Nicht-Regierungsorganisationen gegenüber der Politik der neuen Regierung. Viele dieser Gruppen fühlten sich ausgeschlossen, nicht wahrgenommen. Als zweites Phänomen wird der hohe Anteil jener, die kulturelle Vielfalt ablehnen oder ihr unentschieden gegenüberstehen, genannt. Österreich hat mit 20% der Befragten den höchsten Anteil jener Personen, die es nicht als positiv beurteilen, wenn eine Gesellschaft aus Menschen unterschiedlicher Rasse, Religion und Kultur besteht (Thalhamer et. al. 2001; Kurier, 30.1.2001).<sup>12</sup>

Für die Demokratiequalität Österreichs lässt sich nach der Verhängung der Maßnahmen der „EU-Vierzehn“ resümierend sagen, dass Österreich auf dem europapolitischen Parkett sehr vorsichtig agiert hat. Auf österreichischer Ebene haben die Maßnahmen, gemäß dem Weisenbericht, das Bewusstsein für gemeinsame Werte gestärkt. Die Fremdenfeindlichkeit ist in Österreich nach Ansicht der EUMC zwar nicht angestiegen, sehr wohl jedoch die Ausgrenzung von Nichtregierungsorganisationen von der Politik der Regierungsparteien. Dies weist darauf hin, dass gewisse Gruppen nur erschwert Zugang zur Formulierung von politischen Inhalten finden. Wichtige Kriterien für Demokratiequalität, wie die größtmögliche Einbeziehung erwachsener BürgerInnen sowie deren effektiven Mitwirkungsrechte oder die Mitwirkung an der Kontrolle über die politische Agenda, werden damit nicht ausreichend erfüllt.

Welche künftigen Auswirkungen der EU-Beitritt Österreichs auf die österreichische Demokratiequalität haben kann, soll im Folgenden untersucht werden.

---

11 Diese Daten wurden im Auftrag des EUMC aufgrund von vergleichenden Untersuchungen vom Eurobarometer ermittelt.

12 Der Durchschnitt in der Europäischen Union liegt bei 12%.

## **6. Aktuelle Reformen und Veränderungstendenzen sowie mögliche und wünschenswerte Entwicklungsperspektiven**

Zum Schluss des Beitrags sollen aufbauend auf meinen Kriterien für Demokratiequalität (Kap. 2) zunächst Reformen und Veränderungstendenzen umrissen und danach mögliche und wünschenswerte Entwicklungsperspektiven skizziert werden. Die Vorschläge sind Anstöße zur Diskussion, wobei angemerkt werden muss, dass ihre mögliche Umsetzung durchaus zu Widersprüchen und neuen Probleme führen könnte.

### *6.1 Direkt-demokratische Beteiligungsrechte*

Auf europäischer Ebene bestehen derzeit keine direkt-demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten wie Volksbefragungen, Volksbegehren oder Volksabstimmungen. Heidrun Abromeit hat in diesem Zusammenhang jedoch weitreichende Vorschläge entwickelt. Sie empfiehlt, ein Referendum für (quasi-)konstitutionelle Änderungen,<sup>13</sup> ein Petitionsrecht, ein Vetorecht für die Regionen sowie ein politiksektorspezifisches Veto (beispielsweise in Bezug auf genetisch modifizierte Organismen) einzuführen (Abromeit 1998). Davon erhofft sich Abromeit vor allem die Aktivierung der politischen Meinungsbildung und eine bessere Interessenartikulation für Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene. Demgegenüber geben (andere) WissenschaftlerInnen wie Manfred G. Schmidt zu bedenken, dass diesen weitreichenden Vorschlägen etwa wesentliche Sprachbarrieren entgegenstehen. Überdies drohe im Falle mehrheitsdemokratischer Abstimmungen, wie bei einem europaweiten Referendum, erneut „die Majorisierung von Minderheiten, sofern nicht gegen-majoritäre Sicherungen“ eingezogen werden (Schmidt 2000, 436).

Diese Vorschläge müssten demzufolge vor ihrer Umsetzung noch genau auf ihre Auswirkungen geprüft werden. Ein erster (wenn auch vergleichsweise kleiner) Schritt in diesem Zusammenhang wäre jedoch eine europaweite Informationskampagne über jene Beteiligungsrechte, die schon derzeit BürgerInnen offen stehen (beispielsweise über die Befugnisse des europäischen Bürgerbeauftragten).

---

13 Beispielsweise Änderungen, die auf europäischer Ebene beschlossen werden, und zum Teil verfassungsrechtliche Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten haben.



## 6.2 Gleichberechtigung beim Akt des Wählens und demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments

Im Zuge der Regierungskonferenz 2000 wurden sowohl von WissenschaftlerInnen (etwa: Institut Universitaire Européen 2000) als auch von europäischen Institutionen – wie beispielsweise von EP und Kommission sowie den Mitgliedstaaten – weitreichende Vorschläge für eine Neuverteilung der Sitze im EP ausgearbeitet. Deren Ziel ist es, ein besseres Verhältnis zwischen der Anzahl der Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedstaates und der Zahl der MdEPs zu gewährleisten.

Bei den konkreten Verhandlungen innerhalb der Regierungskonferenz selbst lagen den VertreterInnen zwei wesentliche Optionen vor:

- Der erste Vorschlag wurde von der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft ausgearbeitet: Er baute auf dem gegenwärtigen System auf und sah eine lineare Kürzung der Sitze vor, um unterhalb der Höchstgrenze von 700 Sitzen zu bleiben. Für jene Mitgliedstaaten mit einer geringeren Bevölkerungszahl, wie Luxemburg, sah dieser Vorschlag vor, dass diese dennoch weiterhin über Sitze im EP verfügen sollten.
- Die zweite Option formulierte das EP selbst: Jeder Mitgliedstaat sollte über ein Minimum von vier Sitzen verfügen. Weitere Sitze sollten auf Basis einer Skala, entsprechend der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten, verteilt werden.

Beide Vorschläge sorgten für heftige Kontroversen bei den Verhandlungen. Der schließlich erzielte Kompromiss berücksichtigt stärker als bisher die Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten, verstößt aber gegen die Vorschläge des EP. Die Lösung ist recht einfach, die Höchstgrenze von 700 Sitzen wurde nicht beachtet: mit 27 Mitgliedstaaten wird das EP 732 Mitglieder umfassen. Gemäß des (überarbeiteten) Art. 190 (2) EGV ist die Sitzverteilung im EP (bis zur ersten Erweiterungswelle) folgendermaßen:

Großbritannien, Frankreich und Italien: je 72 (bisher je 87);  
 Spanien: 50 (bisher 64);  
 Niederlande: 25 (bisher 31);  
 Griechenland, Belgien und Portugal: je 22 (bisher je 25);  
 Schweden: 18 (bisher 22);  
 Österreich: 17 (bisher 21);  
 Dänemark und Finnland: je 13 (bisher je 16);  
 Irland: 12 (bisher 15);  
 Luxemburg: 6 (bisher 6).

Dies ist augenscheinlich ein gutes Resultat für Deutschland und Luxemburg, die keine „Opfer“ bringen mussten. Es ist weniger vorteilhaft für das EP, welches höchstwahrscheinlich mit Problemen der Effizienz kämpfen wird.

Österreich muss zwar künftig MdEPs aufgeben, wird aber verglichen mit anderen Staaten wie Dänemark und Finnland in Bezug auf seine Bevölkerungszahl nicht benachteiligt.

Das Prinzip „one man, one vote“ wurde für alle Staaten (außer für Deutschland und Luxemburg) noch stärker strapaziert, da alle Mitgliedstaaten Abgeordnete verlieren, wobei manche Staaten wie Spanien besonders betroffen sind.

### *6.3 Erhöhtes Verständnis von Entscheidungsprozessen*

Das Verständnis der BürgerInnen für Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene könnte einerseits durch umfassendere Berichterstattung der (nationalen) Medien über Vorgänge verbessert werden. Andererseits wurde auf der Regierungskonferenz in Nizza der sogenannte „Post-Nizza-Prozess“ eingeleitet.<sup>14</sup> Demzufolge soll eine eingehendere Debatte über die Zukunft der Europäischen Union eingeleitet werden. An dieser Debatte sollen in den Mitgliedstaaten (also auch in Österreich) möglichst alle interessierten Gruppen beteiligt sein: VertreterInnen aus Politik (etwa aus den nationalen Parlamenten), aus der Wirtschaft und dem Hochschulfeld, RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft, und darüber hinaus auch die gesamte Öffentlichkeit.<sup>15</sup> Mit dieser Themenstellung und Öffnung der Debatte zur Zukunft der EU erkannte man in Nizza an, dass die demokratische Legitimation sowie die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den BürgerInnen der Union näher zu bringen. Bis dato ist diese Aktion jedoch (auch) in Österreich erst sehr zögerlich angelaufen und in der breiten Öffentlichkeit zu wenig publik. Als erster Schritt können jedoch einige Veranstaltungen auf österreichischer Ebene genannt werden, bei denen unter anderem über die Zukunft der Union diskutiert wurde und wird.<sup>16</sup>

### *6.4 Parlamentarische Kontrolle über EU-Angelegenheiten in Österreich*

Um die parlamentarische Kontrolle über EU-Angelegenheiten in Österreich

---

14 Vgl. 23. Erklärung zum Vertrag von Nizza, „Erklärung zur Zukunft der Union“, in: Hummer/Obwexer (2001).

15 Darüber hinaus sollen auch die Beitrittskandidaten in diesen Prozess einbezogen werden.

16 Im Mai 2001 wurde auf österreichischer Ebene die erste „Europarunde“ eingeläutet. An dieser Diskussionsrunde nahmen VertreterInnen der politischen Entscheidungsträger, der Bundesländer, des Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshofs, der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments sowie Europa-ExpertInnen teil.  
Siehe: <http://www.austria.gv.at/>

zu verbessern, müssten innerhalb des österreichischen Nationalrates Anstrengungen unternommen werden, um den Selektionsprozess für jene Dokumente effizienter zu gestalten, zu denen eine Stellungnahme abgegeben werden soll. Derzeit wird der Nationalrat mit EU-Dokumenten „zugeschüttet“, hier müssten bereits im Vorfeld (beispielsweise in einer zentralen Stelle des Nationalrates) Dokumente aussortiert und nicht doppelt oder dreifach abgelegt beziehungsweise abgespeichert werden. Dafür sind mehr finanzielle und personelle Ressourcen unabdingbar. Hilfreich wäre in diesem Zusammenhang auch die Festlegung von Kriterien, wann und zu welchen Materien eine Stellungnahme abgegeben werden soll. Hier könnte man sich etwa am Beispiel Finnlands orientieren. Finnland hat in diesem Zusammenhang ein System entwickelt, wonach all jene Vorschläge für Maßnahmen auf EU-Ebene dem Finnischen Parlament zur Begutachtung zugeleitet werden, die das Parlament auch zwingend erhalten hätte, wäre es nicht Mitglied der Union. Somit ist die Zuständigkeit für Materien genau geregelt. Hilfreich wäre auch die Verfassung von Memoranda: In Dänemark gibt beispielsweise die Regierung begleitend zu den Dokumenten, die an das Parlament weitergeleitet werden, Erläuterungen ab, und hält dazu eventuell auch ihre Position fest (Raunio/Wiberg 1997).

Aufgrund der Ereignisse mit der Tiertransport-Richtlinie hat der Hauptausschuss des Nationalrates bereits versucht, die Stellungnahmen derart zu formulieren, dass RegierungsvertreterInnen über genügend Handlungsspielraum verfügen, um auf europäischer Ebene Kompromisse schließen zu können. Damit wird parlamentarische Kontrolle vor allem im Hinblick auf europäische Entscheidungsebenen verbessert: Eine weitere Verbesserungsmöglichkeit könnte darin bestehen, dass Abgeordnete und ihre MitarbeiterInnen über ihre Kontrollmöglichkeiten verstärkt informiert werden, da hier noch ein Informationsdefizit zu herrschen scheint.

## **Strukturbox zu den Auswirkungen des EU-Beitritts auf die Demokratiequalität Österreichs**

### **1. Wie definieren wir Demokratie und unsere (theoretischen) Kriterien für Demokratiequalität?**

Angelehnt an die Bedingungen idealer Demokratie von Dahl (1998) werden folgende Kriterien für Demokratiequalität – angepasst an das Mehrebenensystem der Europäischen Union – angewandt: (1) direkt-demokratische Beteiligungsrechte auf europäischer Ebene; (2) Gleichberechtigung beim Akt des Wählens und demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments (EPs); (3) erhöhtes Verständnis von Entscheidungsprozessen; (4) parlamentarische Kontrolle über EU-Angelegenheiten in Österreich; (5) Transparenz der Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit EU-Angelegenheiten.

**2. Wie sind Zustand und historische Entwicklung von Demokratie und Demokratiequalität beschaffen und wie sind sie gemäß unserer Kriterien für Demokratiequalität zu bewerten?**

Die Bilanz von Auswirkungen des EU-Beitritts Österreichs auf bestimmte Aspekte der Demokratiequalität fällt hinsichtlich der hier behandelten Kriterien auf den ersten Blick eher negativ aus. So gibt es keine direkt-demokratischen Beteiligungsrechte auf europäischer Ebene, die Wahlen zum EP sind von einem Ungleichgewicht in Bezug auf parlamentarische Repräsentation der einzelnen Mitgliedstaaten gekennzeichnet, der Nationalrat kann seine parlamentarischen Kontrollrechte über EU-Angelegenheiten nur eingeschränkt ausüben und BürgerInnen haben nur begrenzt Einblick in wesentliche Entscheidungen auf europäischer Ebene. Dieser Eindruck lässt allerdings außer Acht, dass auch auf nationaler Ebene Entscheidungen nicht immer auf „demokratischste“ Art und Weise gefällt werden. Zudem muss angemerkt werden, dass durch die Einbindung eines Mitgliedstaates in die (langsam entstehende) Wertegemeinschaft der Union die EU-Mitglieder unerwünschte politische Entwicklungen verstärkt kontrollieren können.

**3. Welche aktuellen Reformen und/oder Veränderungstendenzen von Demokratie und Demokratiequalität zeichnen sich ab?**

Im Rahmen der Regierungskonferenz in Nizza wurde der sogenannte „Post-Nizza-Prozess“ eingeleitet. An dieser Debatte über die Zukunft der Europäischen Union sollen alle interessierten Gruppen – auch auf österreichischer Seite – beteiligt sein. Durch diese Themenstellung erkannte man in Nizza an, dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert werden müssen. Nur so können sie den BürgerInnen der Union nähergebracht werden. Bis dato ist diese Aktion jedoch (auch) in Österreich erst sehr zögerlich angelaufen und in der breiten Öffentlichkeit zu wenig publik. Als erster Schritt können jedoch einige Veranstaltungen auf österreichischer Ebene genannt werden, die sich unter anderem mit der Zukunft der Union befassen und befassen werden.

**4. Was sind mögliche beziehungsweise aus unserer Sicht wünschenswerte (längerfristige) Entwicklungsperspektiven von Demokratie und Demokratiequalität – vor dem Hintergrund unserer Kriterien für Demokratiequalität?**

Zur Verbesserung der Demokratiequalität sowohl auf europäischer als auch auf österreichischer Ebene wäre ein Bündel von Maßnahmen notwendig, wobei hier nur einige vorgestellt werden:

- (1) Die mögliche Einführung von direkt-demokratischen Beteiligungs-möglichkeiten nach Überprüfung jener Vorschläge, die in dieser Hinsicht ausgearbeitet wurden. Ein in diesem Zusammenhang erster (wenn auch vergleichsweise kleiner) Schritt wäre eine umfassende Informationskam-pagne über die Beteiligungsrechte auf europäischer Ebene, die schon derzeit UnionsbürgerInnen offen stehen.
- (2) Die Eröffnung eines umfassenden Diskurses beispielsweise über Ent-scheidungsprozesse und zukünftige Entwicklungen der Union, die euro-päische Wertegemeinschaft und ihre Auswirkungen auf die jeweilige na-tionale Ebene, in diesem Fall auf Österreich.
- (3) Die Verbesserung parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten über EU-Angelegenheiten beispielsweise durch die Festlegung von Kriterien, ge-mäß welchen der Hauptausschuss des Nationalrates in jedem Fall eine Stellungnahme abgeben sollte. Hilfreich wäre weiters, wenn die Regie-rung zu einzelnen EU-Dokumenten erläuternde Memoranda verfassen würde, aus denen auch die Position der Regierung deutlich wird. In bei-den Fällen kann auf die politische Praxis anderer EU-Mitgliedstaaten, wie beispielsweise auf Finnland und Dänemark, verwiesen werden.

## Literatur

- Abromeit*, Heidrun (1998). *Democracy in Europe. Legitimizing Politics in a Non-State Polity*, New York: Berghahn Books.
- Ahtisaari*, Martti/Jochen *Frowein*/Marcelino *Oreja* (2000). Bericht, angenommen am 8.9.2000, etwa in: Margaretha *Kopeinig*/Christoph *Kotanko* (Hg.): *Eine europäische Affäre. Der Weisenbericht und die Sanktionen gegen Österreich*, Wien: Czernin.
- Andersen*, Svein/Kjell *Eliassen* (Hg.) (1996). *The European Union: How Democratic Is It?*, London: Sage.
- Bainbridge*, Timothy (1998). *The Penguin Companion to European Union*, London: Pen-guin Books.
- Benz*, Arthur (2001). *Restoring Accountability in Multilevel Governance*. Paper prepared for the ECPR Joint Session Workshop, Workshop 5: Governance and Democratic Le-gitimacy, Grenoble (unveröffentlichtes Manuskript).
- Blümel*, Barbara/Christine *Neuhold* (2001). *The Parliament of Austria: Big procedures with little implications*, in: Andreas *Maurer*/Wolfgang *Wessels* (Hg.): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bd. 44.
- Dahl*, Robert (1998). *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- EU Committee of the American Chamber of Commerce in Belgium (1999). *Guide to the European Parliament 1999–2004*, Brüssel.
- Thalhammer*, Eva et al. (2001). *Attitudes towards minority groups in the European Union. A special analysis of the Eurobarometer 2000 survey on behalf of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia by SORA*, Wien (<http://www.eumc.at/publications/index.htm>).

- Europäisches Parlament (1999). Rules of Procedure of the European Parliament, June 1999, 14th edition, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europäische Kommission (2001). Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. Report Number 54, Release: April 2001, Fieldwork: November- December 2000 (<http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/>).
- Falkner, Gerda/Wolfgang Müller (Hg.) (1998). Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Konsequenzen der EU Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse, Wien: Signum.
- Fischer, Heinz (1996). Die Demokratisierung der EU aus Sicht des österreichischen Parlaments, in: Anton Leicht (Hg.): Regierungskonferenz 1996. Wohin steuert die EU?, Wien: Signum, 167–178.
- Hummer, Waldemar/Walter Obwexer (2001). Der Vertrag von Nizza mit EU- und EG-Vertrag in konsolidierter Fassung sowie EU-Charta der Grundrechte, Wien: Manz.
- Institut Universitaire Européen (2000). Reorganisation of the Treaties, Final Report, Florenz: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch (1996) Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich.
- Jacobs, Francis (2001). Are the EU Institutions Becoming More Open and Transparent?, Papier präsentiert auf der ECSA Conference, Madison, Wisconsin.
- Karlhofer, Ferdinand/Joseph Melchior/Hubert Sickinge (Hg.) (2001). Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft, Baden-Baden: Nomos.
- Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, in: Journal of Common Market Studies, 34(3), 341–378.
- Maurer, Andreas (1998). Regieren nach Maastricht: Die Bilanz des Europäischen Parlaments nach fünf Jahren Mitentscheidung, in: Integration, 21(4), 212–224.
- Maurer, Andreas (1999). (Co-)Governing after Maastricht: The European Parliament's institutional performance 1994–1999. Lessons for the implementation of the Treaty of Amsterdam, Brussels: European Parliament, Directorate General for Research, Political Series, POL 104/rev. EN, 10/99.
- Maurer, Andreas/Larsson Torbjörn (2001). Legitimacy building through interaction and deliberation, Papier präsentiert auf der ECSA Conference 2001, Madison, Wisconsin.
- Neisser, Heinrich (2001). Anlassfall Österreich. Die europäische Perspektive, in: Ferdinand Karlhofer/Joseph Melchior/Hubert Sickinge (Hg.): Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft, Baden-Baden: Nomos, 142–147.
- Neuhold, Christine (2001). The Role of European Parliament Committees in the EU Policy Process, Papier präsentiert auf der ECSA Conference 2001, Madison, Wisconsin.
- Puntscher Riekmann, Sonja (2001). Österreich und die Europäische Union. Ein Blick zurück auf die Maßnahmen der Vierzehn, in: Ferdinand Karlhofer/Joseph Melchior/Hubert Sickinge (Hg.): Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft, Baden-Baden: Nomos, 131–141.
- Raunio, Tapio/Matti Wiberg (1997). Efficiency Through Decentralisation: The Finnish Eduskunta and the European Union, in: Matti Wiberg (Hg.): Trying to Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union, Stockholm: Gidlunds, 48–69.

- Scharpf*, Fritz W. (1998). *Governing Europe, Efficient and Democratic*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt*, Manfred G. (2000). *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Södermann*, Jacob (2000). *Der Europäische Bürgerbeauftragte, Jahresbericht 1999*, Brüssel.
- Urbantschitsch*, Wolfgang (1998). *National parliaments in the European Union – the Austrian experience*, Graz: Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für Europarecht der Karl-Franzens-Universität Graz, Nummer 12.
- Wegener*, Basil (1998). *Vermittlung von EU-Politik durch deutsche Zeitungen. Potentiale der EU-Berichterstattung für die Bildung von Legitimität der Europäischen Union*, Tübingen: Hausarbeit zur Erlangung des Grades „Magister Artium“ im Fachbereich Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Eberhard-Karls-Universität.
- Weiler*, Joseph/Ulrich Haltern/Franz Mayer (1995). *European Democracy and Its Critique*, in: *West European Politics*, 18(3), 4–39.

## Gleichberechtigte Partizipation oder strukturelle Ausgrenzung? Genderpolitische Aspekte der Demokratiequalität Österreichs

### 1. Einleitung

„Demokratie ohne gleichberechtigte politische Teilhabe der Frauen ist eine unvollständige Sache“, heißt es im Bericht über die Situation der Frauen in Österreich (Bundeskanzleramt 1995, 93, zitiert nach Steininger 1998, 294). Dennoch produzieren und reproduzieren in Österreich politische Institutionen, Strukturen und Prozesse nach wie vor hierarchische Geschlechterverhältnisse. Deshalb ist die Demokratiequalität Österreichs auch aus einer genderpolitischen Perspektive kritisch zu hinterfragen. „Gender“ wird hier verstanden als Summe der gesellschaftlichen Konstruktionen des Mann/Frau-Unterschieds (Nicholson 1994, 188), als soziales Geschlecht, das „die soziale, ökonomische, politische und kulturelle Dimension der Geschlechtszugehörigkeit als Platzanweiser“ zum Ausdruck bringt (Pelinka/Rosenberger 2000, 184).

Politische Partizipation findet im Rahmen einer politischen Ordnung statt, die zwischen „öffentlichen“ und „privaten“ gesellschaftlichen Räume differenziert. Zugleich sind Teilhabe und Teilnahme am Politischen von kulturellen, sozialen, ökonomischen und sozialisationsbedingten Faktoren abhängig. Die asymmetrische Verteilung von sozialer, ökonomischer, politischer, kultureller und symbolischer Macht setzt einen Rahmen für Politik als männerbündisches System und schließt Frauen als „andere“ nach wie vor tendenziell aus: Rechtliche Gleichheit und soziale Gleichheit sind nicht deckungsgleich, soziale Ungleichheit konstituiert politische Ungleichheit wesentlich mit. Geschlecht wirkt – oftmals „informell“ und bereits im Vorfeld – als ein Ausschlusskriterium und beschränkt politische Teilhabechancen von Frauen.

Dies hat auch historische Gründe und erklärt sich aus der Konstruktion des modernen Staates. Wie Carole Pateman (1988 und 1989) nachweist, ist dem – nach 1789 und der Französischen Revolution entwickelten – Staatsmodell der Ausschluss von Frauen aus dem Politischen eingeschrieben. Die bürgerliche Gesellschaft orientiert sich am Prinzip der Fraternität und konstituiert sich als „modernes“ Patriarchat, als brüderliche Gesellschaft von Gleichen – ungeachtet realer Ungleichheit zwischen Männern. Die Herrschaft des Vaters wird durch die Herrschaft der Brüder ersetzt. In der neuen politischen



Ordnung ist der ökonomisch selbständige, erwachsene Mann, der Stimmrecht hat und waffenpflichtig ist, als staatsbürgerliches Subjekt zwar der souveränen Staatsgewalt unterworfen, die Standesgebundenheit politischer Rechte wird jedoch aufgelöst: Aus dem zugrunde liegenden Gesellschaftsvertrag sind Frauen ausgeschlossen, Politik und Öffentlichkeit gelten als Männerdomänen (vgl. dazu Appelt 1999, 51–72). „Die Struktur des politischen Systems ist historisch an männlichen Bedingungen und Interessen ausgerichtet, Frauen waren in diesem System ursprünglich nicht vorgesehen“ (Pelinka/ Rosenberger 2000, 186). Vielmehr wurden sie unter Berufung auf natürliche Ungleichheit, Unfähigkeit zum Kriegsdienst und ihre reproduktiven Aufgaben „privatisiert“. Zugleich sicherte die private, häusliche Sphäre männliche Souveränität durch Unterwerfung der Frauen ab: „Unter dem Deckmantel ‚unveräußerlicher privater Rechte‘ männlicher Bürger und Familienvorstände lieferte ein patriarchales Verständnis von Politik und Öffentlichkeit die ideologische Rechtfertigung für die Aufrechterhaltung vormoderner, feudalpatriarchaler Abhängigkeitsverhältnisse innerhalb der Familie“ (List 1993, 156).

Noch um 1900 war die österreichische Gesellschaft dementsprechend ausgesprochen patriarchal strukturiert, politische und gesellschaftliche Gleichberechtigung wurden lediglich von Vertreterinnen der Frauenbewegung eingefordert (Pelinka/Rosenberger 2000, 183). Im Zuge von Demokratisierungsprozessen des österreichischen politischen Systems wurde im Laufe des 20. Jahrhunderts die Forderung nach Gleichheit der Geschlechter hinsichtlich politischer Teilhabe und Repräsentation jedoch zunehmend zum Thema der Politik. Formal gleiche Rechte für Männer und Frauen konnten schließlich auch erreicht werden. Im öffentlichen Raum geschah dies bereits 1918 durch die Einführung des Frauenwahlrechts und der vollen Vereins- und Versammlungsfreiheit ohne Unterschied des Geschlechts, im Bereich des Privaten erst 1975 durch die Familienrechtsreform.

Formale rechtliche Garantien bedeuten jedoch noch nicht, dass auch materielle und soziale Gleichheit der Geschlechter die gegenwärtige österreichische Gesellschaft prägen. Aus einer demokratischen Perspektive geht es vor allem auch um den qualitativen Aspekt, um die Bedingungen tatsächlicher Inanspruchnahme des formal garantierten gleichen Rechts (Pelinka/Rosenberger 2000, 185). Die demokratische Qualität eines politischen Systems bemisst sich auch an den gesellschaftlichen Kontextbedingungen für gleichberechtigte Partizipation am Politischen.

## 2. Annäherung an ein Begriffsverständnis von Demokratie und Kriterien für Demokratiequalität

Die Frage nach Kriterien für Demokratie und Demokratiequalität stellt sich vor dem Hintergrund hierarchisch organisierter Geschlechterverhältnisse aus einer zweifachen Perspektive:

Zum einen hinsichtlich *formaler Standards*, welche die Voraussetzung dafür bilden, dass von Demokratie überhaupt gesprochen werden kann. Darüber hinaus ist die Frage nach dem *substanziellen Gehalt* dieser Standards zu stellen: Kann von einer geschlechtergerechten Umsetzung gesprochen werden? In diesem Sinn werden hier zunächst drei Kriterien zu formalen Standards, und dann drei weitere zu deren substanziellem Gehalt angeführt:

1. *Rechtliche Gleichheit aller BürgerInnen*: Gibt es formale, juristische Bestimmungen, die gleiche Partizipationsrechte für Männer und Frauen festschreiben? Sind Frauen in die Teilhabe an demokratischen politischen Rechten von Gesetz wegen eingeschlossen?<sup>1</sup>
2. *Geltung formal gleicher Rechte für politische Partizipation*: Hier ist danach zu fragen, ob diese formal gleichen Rechte für alle Instrumente und Formen demokratischer Teilhabe an Entscheidungsprozessen gelten: für das aktive und passive Wahl- und Vertretungsrecht im Sinne einer repräsentativen Demokratie ebenso wie für direktdemokratische Instrumente wie Volksbefragung, Volksbegehren, Volksabstimmung, Bürgerinitiativen und andere zivilgesellschaftliche Partizipationsformen.
3. *Transparenz von Entscheidungen und Entscheidungsprozessen sowie vorhandene Möglichkeiten der Kontrolle von Entscheidungsverfahren und EntscheidungsträgerInnen*: Haben beide Geschlechter vom Prinzip her gleiche Möglichkeiten des Zugangs zu Informationen und zur Kontrolle politischer Entscheidungen?
4. *Faktisch gleichberechtigte Zugangschancen*: Existieren de facto gleichberechtigte Zugangschancen zur Wahrnehmung politischer Rechte, zu politischer Macht, politischen Ressourcen und politischen Funktionen für Männer und Frauen? Damit im Zusammenhang
5. *Soziale Gleichheit beziehungsweise Ungleichheit*: Inwiefern haben die Stimmen aller Individuen und aller Bevölkerungsgruppen eines Staates tatsächlich gleiches Gewicht? Es geht hier vor allem auch um die Bewertung der Qualität effektiver Mitwirkungsrechte (Dahl 1998).

---

1 Die Frage nach dem gleichberechtigten Einschluss aller in einem Staat ansässigen gesellschaftlichen Gruppen in das System politischer Beteiligungsrechte stellt sich für sämtliche diskriminierte Gruppen. Dies zeigt etwa Christian Schaller am Beispiel des Ausschlusses eines Teils der Wohnbevölkerung, vor allem der AusländerInnen, von der Teilhabe an formalen Partizipationsmöglichkeiten (Schaller in diesem Band).

6. Umgang mit den sozialen Auswirkungen der Geschlechterhierarchie und deren Folgen für politisches Handeln beziehungsweise für tatsächliche Handlungsmöglichkeiten von Männern und Frauen.

Wie die, in allen gesellschaftlichen Teilbereichen verankerte, hierarchische Geschlechterordnung Möglichkeiten demokratischer Partizipation von Frauen beeinflusst, soll im Folgenden exemplarisch gezeigt werden.

### **3. Historische Entwicklung und aktuelle Situation von Demokratiequalität: Chancengleichheit hinsichtlich politischer Partizipation von Frauen in Österreich?**

#### *3.1 Rechtliche Gleichheit aller BürgerInnen*

Art. 2 des Staatsgrundgesetzes (1867) normiert ein generelles Gleichheitsgebot: „Vor dem Gesetze sind alle Staatsbürger gleich“. Ein spezifisches rechtliches Diskriminierungsverbot von Frauen enthält jedoch erst Art. 7 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz mit der Bestimmung, dass alle Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses ausgeschlossen sind. Formalrechtlich sind Frauen und Männer auch in Bezug auf politische Partizipationsrechte gleichberechtigt. Allerdings lässt sich zeigen, dass die prinzipielle rechtliche Gleichheit faktisch nicht besteht.

#### *3.2 Geltung formal gleicher Rechte für politische Partizipation*

Seit 1918 das allgemeine Frauenwahlrecht in Österreich eingeführt wurde, hat sich die Zahl der Frauen in politischen Institutionen und Funktionen stetig erhöht.<sup>2</sup> Zu einer annähernden Gleichverteilung der Parlamentssitze und politischen Funktionen nach Geschlecht hat es das österreichische politische System allerdings bis heute nicht gebracht. Im österreichischen Parlament, wie auch in der Regierung und in den Gremien politischer Parteien und Interessenvertretungen, sind Frauen nach wie vor eine Minderheit (Steininger 1998 beziehungsweise 2000).

Der Frauenanteil der Konstituierenden Nationalversammlung 1919 betrug 5,7%, diese Prozentzahl wurde erst 1975, mehr als ein halbes Jahrhundert später, überboten. 1945, zu Beginn der Zweiten Republik, stellten Frauen 5,5% der Abgeordneten. 1983 stieg der Anteil der Mandatarinnen im Nationalrat erstmals über 10%. Mit der Veränderung der

---

2 Zur Entwicklung der politischen Repräsentanz und Partizipation von Frauen in der Ersten Republik vgl. Hauch 1995.

Parteienlandschaft, dem Einzug der Grünen ins Parlament und dem Führungswechsel in der FPÖ sowie der Abspaltung des Liberalen Forums stieg ab 1986 der Frauenanteil rascher an. 1995 waren 25,7% Frauen im Nationalrat vertreten, 2000 26,8% (Steininger 2000, 156).<sup>3</sup> Frauen konnten mittlerweile zumindest auch das Amt der Zweiten und Dritten Nationalratspräsidentin besetzen,<sup>4</sup> allerdings nicht durchgängig: „Seit 1994 bzw. 1995 walteten wieder ausschließlich männliche Präsidenten ihres Amtes im Nationalrat“ (Steininger 2000, 157). Mit der Position einer Ausschussvorsitzenden wurden in der Legislaturperiode 1996–1999 insgesamt acht Frauen betraut, das sind 25% aller Ausschussvorsitzpositionen, in der Legislaturperiode ab 1999 fiel die Prozentzahl auf 22,9% (Steininger 2000, 158). 1986 gab es bei den Grünen mit Freda Meissner-Blau die erste Klubobfrau<sup>5</sup> (zu den Datenangaben vgl. Neyer 1997, 186; Pelinka/Rosenberger 2000, 191; Steininger 1998, 285 sowie Steininger 2000, 157).

Bereits 1945 erhielt mit der Staatssekretärin Helene Postranecky (KPÖ) im Staatsamt für Volksernährung der Provisorischen Staatsregierung die erste Frau ein Regierungsamt. Von 1946 bis 1966 war jedoch kein einziges Regierungsmitglied weiblich. 1966 wurde Grete Rehor (ÖVP) erste Bundesministerin im Sozialressort der ÖVP-Alleinregierung. Seit damals waren in allen folgenden Bundesregierungen Frauen vertreten, allerdings durchwegs in sehr geringer Zahl. Den höchsten Frauenanteil mit fünf Staatssekretärinnen und zwei Ministerinnen wies bis zur ÖVP/FPÖ-Regierung (ab 2000) die Regierung Kreisky zwischen den Jahren 1979 bis 1983 auf (Steininger 2000, 149).

1979 gilt auch als Jahr der Institutionalisierung der Frauenpolitik in Österreich: Bundeskanzler Bruno Kreisky (SPÖ) installierte ein Staatssekretariat für allgemeine Frauenfragen im Bundeskanzleramt und ein Staatssekretariat für Angelegenheiten der berufstätigen Frauen im Sozialministerium. Dieses wurde 1983 im Zuge der Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und FPÖ jedoch wieder abgeschafft (Pelinka/Rosenberger 2000, 192f.). 1990 kam es – im Kontext der Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP – zu einer Umwandlung der Position einer Staatssekretärin für allgemeine Frauenfragen in die einer Bundesministerin für Frauenangelegenheiten im Bundeskanzleramt und damit zu einer Aufwertung. Die Frauenministerin erhielt nun zwar das Vetorecht im Ministerrat, einem Ministerium

3 Im Bundesrat, dessen Mitglieder von den Landtagen gewählt werden, und dessen Bedeutung aus verfassungsrechtlicher wie auch politischer Perspektive geringer ist als jene des Nationalrats, liegt der Frauenanteil bei etwa 15% der Abgeordneten (Wolfgruber 2000, 74).

4 1986 wurde mit Marga Hubinek (ÖVP) erstmals eine Frau Zweite Nationalratspräsidentin, 1990 übernahm mit Heide Schmidt (Liberales Forum) erstmals eine Frau das Amt der Dritten Präsidentin.

5 Bis heute stellten nur die Grünen und das Liberale Forum Klubobfrauen (Steininger 2000, 157).

vergleichbare finanzielle und personelle Ressourcen waren damit jedoch nicht verbunden (Pelinka/ Rosenberger 2000, 193).

Frauen als Ministerinnen und Staatssekretärinnen waren meist für sogenannte „weiche“ Ressorts und Bereiche zuständig: Frauenangelegenheiten, Familie, Jugend, Umwelt, Gesundheit, Konsumentenschutz, Unterricht, Wissenschaft, Kultur. Weibliche KandidatInnen für das Finanzministerium oder das Verteidigungsministerium standen in Österreich bisher noch nicht zur Debatte (Steininger 1998, 288). Zudem wurden Frauen vor allem dann mit dem Amt einer Ministerin betraut, wenn es galt, ein Ministerium neu aufzubauen: „Jene Frauen, die zwischen 1970 und 1984 der Bundesregierung angehörten, haben alle ein Ministerium aufgebaut“ (Neyer 1997, 194f.), so etwa die Bundesministerien für Gesundheit und Umweltschutz, für Wissenschaft und Forschung sowie für Familie, Jugend und Konsumentenschutz. Bemerkenswerterweise installierte die seit Februar 2000 amtierende ÖVP/FPÖ-Regierungskoalition, die sich durch konservative, den geschlechterhierarchischen *Status quo* erneut festschreibende, frauenpolitische Maßnahmen auszeichnet, mit der Parteivorsitzenden der FPÖ, Susanne Riess-Passer, erstmals eine Frau als Vizekanzlerin. Später wurde auch das Verkehrs- und Infrastrukturministerium mit einer Frau, Monika Forstinger (FPÖ), besetzt. Im Vergleich mit früheren Bundesregierungen weist die ÖVP/FPÖ-Regierung mit einem Anteil von 31,25% (Steininger 2000, 149) den höchsten Frauenanteil aller bisherigen Bundesregierungen auf. Dies verweist auf eine Veränderung des öffentlichen Bildes der Politik: Frauen haben bessere Repräsentationschancen, „je höher angesiedelt und je zentralistischer die politische Arena ist (...) der Öffentlichkeit sind keine ‚reinen‘ Männermannschaften mehr zuzumuten (...) Eine bestimmte Anzahl von Frauen in Spitzenpositionen scheint nicht nur systemkonform, sondern systemnotwendig zu sein“ (Pelinka/Rosenberger 2000, 192).

In den österreichischen Landtagen blieb der Frauenanteil bis 1996 in den Bundesländern Burgenland und Tirol noch unter 10%, seit 1999 ist das Burgenland mit 14% jenes Bundesland mit dem niedrigsten Frauenanteil im Landtag. Insgesamt stieg zwischen 1996 und 1999 in allen Landtagen die Zahl der weiblichen Abgeordneten (Steininger 2000, 158). Als erste österreichische Landeshauptfrau wurde 1996 Waltraud Klasnic (ÖVP) in der Steiermark gewählt, die sich allerdings lieber mit dem Amtstitel Landeshauptmann ansprechen lässt.

Auf der kommunalen Ebene sind Frauen am wenigsten vertreten, nur eine von 100 BürgermeisterInnen ist heute weiblich (Pelinka/Rosenberger 2000, 191f.). Einrichtungen zur Frauenförderung und für Gleichstellungsanliegen auf kommunaler und regionaler Ebene gibt es auch erst seit Ende der 80er-Jahre. Meist wurden diese erst im Zuge der Angleichung an Bestimmungen des EWR-Abkommens beziehungsweise des

EU-Rechts implementiert. Im Vergleich dazu gibt es seit 1981 im Bundesdienst ein Frauenförderprogramm und seit 1993 ein Gleichbehandlungsgesetz (Pelinka/Rosenberger 2000, 193f.). Da die kommunalpolitische Ebene eine „klassische Einstiegsmöglichkeit für politikinteressierte Bürgerinnen und Bürger“ bildet, vor allem auch im Hinblick auf damit verbundene Aufstiegschancen in die Landes- und Bundespolitik, hat eine unzureichende Repräsentation von Frauen in diesen Gremien auch über die lokale Ebene hinausreichende Konsequenzen: Frauen verpassen „entscheidende politische Lern- und Sozialisationserfahrungen für eine spätere politische Karriere“ (Steininger 2000, 159).

Der Frauenanteil unter den MandatarInnen der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien beträgt in der laufenden Gesetzgebungsperiode (65 Mandate SPÖ, je 52 Mandate FPÖ und ÖVP und 14 Mandate Grüne) insgesamt 27% (Parlamentskorrespondenz 29.10.1999, Nr. 483). 32,3% der SPÖ-Abgeordneten und 50% der MandatarInnen der Grünen sind Frauen.<sup>6</sup> Die FPÖ weist einen Frauenanteil von 17,3% auf, die ÖVP von 23,1%.<sup>7</sup> Es gibt keine weibliche Klubvorsitzende. Eine repräsentative Gleichverteilung der Geschlechter ist noch lange nicht erreicht, weder im Parlament (mit Ausnahme der Grünen) noch in den Parteien.

Insgesamt zeigt sich, dass neu hinzukommende Frauen in Parteien und Interessenvertretungen dann leichter akzeptiert werden, wenn sie traditionelle männliche Machtbereiche nicht bedrohen. Diese Tendenz spiegelt sich in der oft gewählten Maßnahme, politische Gremien personell aufzustocken, damit mehr Frauen vertreten sind. So stieg die Zahl der in den Parteigremien der FPÖ vertretenen Frauen seit 1986, mit dem Wechsel an der Parteispitze zu Jörg Haider, sowie den damit verbundenen Wahlerfolgen an (Bundespartei-vorstand 2000 20,5%, Bundesparteipräsidium 2000 15%) (Steininger 2000, 146). Mehr Frauen in aufgestockten Gremien bedeutet zwar absolut mehr Frauen, allerdings noch nicht einen höheren Frauenanteil, und damit eine Verschiebung der Vertretung nach Geschlecht.

Bessere Chancen für politische Repräsentanz und Karrieremöglichkeiten haben Frauen, wenn sie selbst zu den GründerInnen neuer Parteien zählen (wie etwa bei den Grünen oder dem Liberalen Forum) und es noch kein männliches Establishment gibt, das sich durch neu hinzu kommende Frauen bedroht fühlen könnte.

Im Fall der beiden Mitgliederparteien SPÖ und ÖVP sind die Frauenorganisationen (Bundesfrauenorganisation der SPÖ und Österreichische Frauenbewegung der ÖVP) häufig Plattformen für die Rekrutierung von Kandi-

6 Vgl. [http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XXI/NRSP/NRSP\\_001/001\\_017.html](http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XXI/NRSP/NRSP_001/001_017.html) (Stand: 15.5.2000).

7 Vgl. [http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XXI/NRSP/NRSP\\_016/016\\_028.html](http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XXI/NRSP/NRSP_016/016_028.html) (Stand: 16.5.2000).

datInnen (Steininger 1998, 276): Etwa ein Drittel der SPÖ-Mitglieder sind Frauen (1945 35,5%, 1975 33,9%, 1995 33,3%). Ein eigenständiges Frauenkomitee als selbständige Vertretung der Frauen ist in den leitenden Parteigremien und auf den Parteitagen bereits seit 1909 integriert. Seit 1945 fordert das Bundesparteistatut, dass Frauen in allen Parteigremien und auf allen Ebenen vertreten sein müssen. Seit dem Bundesparteitag 1985 gilt eine 25%-Quote, die jedoch als Soll-Bestimmung ohne Konkretisierung des zeitlichen Ziels formuliert wurde. 1993 wurde eine 40%-Quote für Männer und Frauen beschlossen, und 1998 für diese Quote eine verbindliche Umsetzungsfrist festgesetzt (Steininger 2000, 144). Die Quote wurde bis jetzt allerdings weder im Parteivorstand noch im Parteipräsidium erreicht: Eine Steigerung der quantitativen Vertretung von Frauen war regelmäßig mit einer Erhöhung der Gesamtmitgliederanzahl verbunden, Männer mussten ihre Machtpositionen deshalb nicht aufgeben. Im Parteivorstand der SPÖ waren 2000 37,5% Frauen vertreten, im Parteipräsidium 2000 35,7% (Steininger 2000, 144).

Auch die ÖVP hat nur etwa ein Drittel weibliche Mitglieder (1976 34%, 1993 31%). Die Parteimitgliedschaft ist überwiegend indirekt organisiert – über Bauernbund, Wirtschaftsbund, Arbeiter- und Angestelltenbund, daneben seit den 70er-Jahren auch über Junge ÖVP, Seniorenbund und Frauenbewegung als formal gleichberechtigte Teilorganisationen (Steininger 1998, 276f.). Die Vormachtstellung der männerdominierten klassischen Bünde (Bauernbund, Wirtschaftsbund, Arbeiter- und Angestelltenbund) erschwert die Zugangschancen zu entscheidenden Parteigremien für die anderen Gruppierungen, wie etwa für die Frauenbewegung: Von 1946 bis 1979 war die Bundesleiterin der Österreichischen Frauenbewegung die einzige Frau in der Parteileitung (Bundesparteivorstand) der ÖVP. 2000 gab es sechs Vertreterinnen in diesem Gremium (21,4%) (Steininger 2000, 145). Seit dem Grundsatzprogramm 1995 gilt eine 1/3-Mindestquote für öffentliche Mandate, die aber nicht ins Parteistatut aufgenommen wurde (Steininger 1998, 291).

FPÖ und Grüne sind WählerInnenparteien mit einer nur geringen Mitgliederzahl. In der FPÖ sind ebenfalls etwa ein Drittel der Mitglieder Frauen (1996 27,3%) (Steininger 1998, 278). Ihre Vorgängerpartei VdU (Verband der Unabhängigen) war eine fast reine Männerpartei, dieser Trend setzte sich nach 1956 anfangs auch in der FPÖ fort. Frauen sind in der Freiheitlichen Partei im „Frauen- und Familienreferat“ organisiert, das keine parteiinterne Hausmacht besitzt. Mit Ausnahme der 1974 erlassenen Bestimmung, zumindest *eine* Frau müsse dem Bundesparteivorstand angehören, gibt es keine Quotenregelung.<sup>8</sup>

Keine konkreten Aussagen über das Geschlechterverhältnis hinsichtlich

8 Zur ab 1986 insgesamt gestiegenen Anzahl von Frauen in FPÖ-Spitzenpositionen siehe weiter oben.

der Mitglieder sind bei den Grünen möglich (Steininger 1998, 278): Frauenorganisationen gibt es nur auf Landesebene, seit 1987 schreibt die Satzung aber Geschlechterparität für alle Parteigremien auf Bundesebene und für KandidatInnenlisten zum Nationalrat vor. Die Grüne Partei kann die höchsten Frauenanteile vorweisen, im Nationalrat und in den höchsten Parteigremien (Bundesvorstand 2000 44,4%). Die 50%-Quote in den Parteigremien wurde allerdings nur 1987 erreicht, damals mit 62,5% aber sogar überschritten (Steininger 2000, 147). Die Grünen hatten mit Madeleine Petrovic auch als erste Partei eine Frau als Bundessprecherin an der Spitze (Steininger 1998, 281).<sup>9</sup> Gemeinsam mit der Spitzenkandidatin des Liberalen Forums, Heide Schmidt, prägte Madeleine Petrovic auch den Nationalratswahlkampf 1994 (Steininger 2000, 162), Frauenthemen waren in diesem Wahlkampf dem entsprechend sehr präsent.

Die statistischen Daten zur Repräsentanz und Partizipation von Frauen zeigen insgesamt eine positive Entwicklung hin zu einer Vergrößerung des Frauenanteils in politischen Funktionen – sowohl im Parlament als auch in Regierung und in Parteien. Ausgehend von der Ausdehnung der politischen BürgerInnenrechte auf die gesamte erwachsene Bevölkerung nach dem Ersten Weltkrieg und dem damit verbundenen Zugeständnis politischer Teilhabe- und Vertretungsrechte gelangten immer mehr Frauen in politische Ämter und Positionen. Quantitativ zeigen sich also Fortschritte. Allerdings wurden die von manchen Parteien geforderten Quoten (fast) noch nirgends erreicht und der Frauenanteil in politischen Ämtern und Funktionen stagniert insgesamt noch weit unter 50%. Von einer gleichen Partizipation kann also nicht einmal in zahlenmäßiger Hinsicht gesprochen werden. Dennoch entstand durch die Frauenbewegung der 70er-Jahre „ein Veränderungsdruck, der Mitte der 80er-Jahre bei Parlament und Parteien angekommen war und eine Modernisierung bewirkt hatte. Die Sichtweisen zum Thema ‚Frauen und Politik‘ wurden dabei auf weiten Strecken geändert“ (Steininger 2000, 164).

Aus der Unterrepräsentation von Frauen in politischen Ämtern folgt auch, dass die Transparenz von Entscheidungen und Entscheidungsprozessen für Frauen weniger gegeben ist als für Männer, und dass Frauen weniger Möglichkeiten zur Kontrolle von Entscheidungsverfahren und EntscheidungsträgerInnen haben:

Zum einen hinsichtlich *formaler Standards*, welche die Voraussetzung dafür bilden, dass von Demokratie überhaupt gesprochen werden kann. Darüber hinaus ist die Frage nach dem *substanziellen Gehalt* dieser Standards zu

9 Der „Gender gap“ beziehungsweise die Unterschiede im Wahlverhalten von Frauen und Männern zeigen übrigens, dass die FPÖ einen Männerüberschuss unter ihren WählerInnen hat (bei den Nationalratswahlen 1999 um 11 Prozentpunkte mehr Männer als Frauen). SPÖ, ÖVP und Grüne werden hingegen mehrheitlich von Frauen gewählt (bei der Nationalratswahl 1999 um jeweils 4 Prozentpunkte mehr bei der SPÖ und bei den Grünen, und um 1 Prozentpunkt mehr bei der ÖVP) (Steininger 2000, 161).



stellen: Kann von einer geschlechtergerechten Umsetzung gesprochen werden? In diesem Sinn werden hier wiederum jene drei Kriterien zu formalen Standards sowie daran anschließend jene drei zu deren substanziellem Gehalt angeführt, die in Abschnitt 2 erwähnt wurden:

### 3.3 Substanzielle Kriterien für die politische Partizipation von Frauen: Ausschlussmechanismen und Zugangsbeschränkungen

In diesem Abschnitt wird exemplarisch auf Beschränkungen der faktischen Zugangschancen für Frauen zu politischen Rechten, Funktionen und Ressourcen eingegangen. Aspekte der sozialen Gleichheit der Geschlechter werden ebenso diskutiert wie der Umgang mit den sozialen Auswirkungen der Geschlechterhierarchie und deren Folgen für politisches Handeln.

Bezieht man diese substanziellen Kriterien in die genderkritische Perspektive auf die Demokratiequalität Österreichs mit ein, zeigt sich ein wenig erfreuliches Bild: Es wird deutlich, dass quantitative Veränderungen zwar eine notwendige, keineswegs aber eine hinreichende Voraussetzung für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Politischen sind.

#### 3.3.1 Defizite im Bereich der repräsentativen Demokratie: Zur Erstellung von KandidatInnenlisten

Sehr deutlich kommen Defizite der Demokratiequalität des österreichischen politischen Systems in der Erstellung von KandidatInnenlisten für Wahlen zum Ausdruck, die Einstiegs- und Aufstiegschancen für interessierte Politikerinnen strukturell beschränken und Frauen überdurchschnittlich häufig auf chancenlose Positionen platzieren. Männlichkeit als System und Strukturierungsmerkmal institutionalisierter Politik zeigt sich hier als institutionalisiertes Muster. Deshalb soll danach gefragt werden, wie sich soziale Ungleichheit aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit auf die Möglichkeiten politischer Partizipation auswirkt und wie dies politische Zutrittsrechte, Chancen der Mitwirkung, Präsenz und Gestaltungsmacht von Frauen beeinflusst.<sup>10</sup>

Dass sich das politische System ursprünglich ohne Zutun von Frauen konstituierte und Frauen erst später in bereits geformte und etablierte Institutionen und Einrichtungen eintraten, spiegelt sich noch immer in der Frauen diskriminierenden Zusammenstellung von Wahllisten. Zwar ist ein Vorzugsstimmenwahlkampf im Rahmen des Verhältniswahlsystems in Österreich seit 1992 möglich. Auf den ersten Blick bietet diese Abänderung des Wahlrechts auch bessere Chancen für Frauen. Die Möglichkeit, Vorzugsstimmen zu erhalten, hängt aber von mehreren Faktoren ab: Zum einen von der innerparteilichen Hausmacht der wahlwerbenden Person und von deren starker oder schwacher Verankerung in einer wichtigen Teilorganisation, zum anderen vom Faktor der Popularität in der Bevölkerung – diese kann durch themenspezifische Profilierung oder durch das Innehaben einer Spitzenfunktion am

10 In eine weiterführende Analyse wäre auch die Bedeutung von aktivem Diskriminierungsverhalten gegenüber Frauen einzubeziehen, wie etwa bei der beliebten Zuschreibung mangelnder politischer Kompetenz und Sachkompetenz.

besten erreicht werden. Ausreichende Unterstützung durch Medien und ein angemessener finanzieller Background sind weitere einflussreiche Faktoren. All diese Kriterien benachteiligen Frauen. Dies zeigt sich auch in der politischen Praxis: Das Vorzugsstimmensystem hat aus diesen Gründen Parteilisten, auf denen Frauen meist chancenlos gereiht sind, bislang eher bestätigt (Steininger 1998, 293). Die systembedingte Benachteiligung von Frauen, die häufig weniger parteiinterne Hausmacht und Unterstützung einer Teilorganisation oder einflussreicher Gruppen haben beziehungsweise geringere Bekanntheit und Popularität besitzen, hebt das Vorzugsstimmensystem nicht auf.

Die Erstellung von Wahl- und KandidatInnenlisten erfolgt geschlechtsselektiv, Erfolgchancen für Frauen sind gering, da sie eben großteils auf hinteren Listenplätzen und in problematischen, unsicheren Wahlkreisen positioniert werden: „Bei den (...) Wahlen zum Nationalrat 1995 lag der Anteil der Frauen auf den Wahllisten je nach Partei zwischen 42,2 Prozent und 19,9 Prozent (...) Wichtig ist aber nicht nur der quantitative Frauenanteil der Wahllisten, sondern auch die Platzierung, ob man/frau ein ‚sicheres Mandat‘, ein ‚Kampfmandat‘ oder ein ‚Zählmandat‘ erhält. Die Entscheidung darüber fällt in den Bezirks- und Landesparteiorganisationen sowie zum Teil in den Bundesgremien der einzelnen Parteien. Parteiinterne Vorwahlen, welche SPÖ und ÖVP vor den Nationalratswahlen 1994 durchführten, veränderten die Kandidatenlisten nur marginal und hatten auch kaum Einfluss auf den Frauenanteil – weder in positiver noch in negativer Hinsicht“ (Steininger 1998, 291f.). Die SPÖ hatte zwar ihre 40%-Quote auch auf die Zahl der voraussichtlich wählbaren KandidatInnen bezogen, dennoch betrug der Anteil der gewählten Frauen 1995 nur 28,2%. Auch die ÖVP hatte eine 40%-Quote bei den ListenkandidatInnen garantiert, gewählt wurden nur 22,6%. Grüne und Liberales Forum überschritten die Listenquote (42,2% beziehungsweise 35,4%) mit den tatsächlich gewählten Frauen (44,4% beziehungsweise 40%). Die FPÖ hatte 19,9% Frauen auf ihren Listen, gewählt wurden 17,5% (ebd., 292). An der im Vergleich mit den KandidatInnenlisten geringeren Zahl von tatsächlich gewählten Frauen hat sich 1999 bei der SPÖ, ÖVP und FPÖ nichts Grundlegendes geändert.

Das Problem der ungerechten Erstellung von KandidatInnenlisten durch zumindest drei der heute im Parlament vertretenen Parteien ist vor dem Hintergrund des hohen Stellenwerts der Parteien im politischen System Österreichs von besonderer Bedeutung. Da sie „Personalhoheit“ in den politischen Institutionen ausüben, entscheiden sie nicht nur über die Aufstellung von KandidatInnen, sondern auch über die Zusammensetzung der Parlamentsfraktionen und Regierungen (Steininger 1998, 275).

### 3.3.2 Defizite im Bereich direktdemokratischer Verfahren: Zum FrauenVolksBegehren 1997

Im April 1997 wurde in Österreich das sogenannte „FrauenVolksBegehren“ durchgeführt, organisiert vom parteiungebundenen Unabhängigen Frauenforum (UFF). Die offizielle Einreichung wurde von 23 Abgeordneten der SPÖ und von allen Abgeordneten der Grünen ermöglicht. Getragen wurde es von verschiedenen politischen, religiösen und zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und Organisationen (Steininger 2000, 165). 644.977 ÖsterreicherInnen unterstützten die – zum Teil schon seit Jahrzehnten seitens der Frauenbewegung und Frauenpolitikerinnen erhobenen – frauenpolitischen Grundsatzforderungen dieses Volksbegehrens durch ihre Unterschrift.<sup>11</sup>

Im Mai 1997 begannen offizielle Gespräche mit der Regierung über die Umsetzung der Forderungen des FrauenVolksBegehrens. Der damalige Bundeskanzler Viktor Klima (SPÖ) kündigte in den Medien an, das FrauenVolksBegehren „zu hundert Prozent“ umsetzen zu wollen. Gesprächsrunden mit MinisterInnen brachten allerdings keine konkreten Ergebnisse. Ab Herbst 1997 wurde über das FrauenVolksBegehren im Gleichbehandlungsausschuss des Nationalrates verhandelt, inhaltliche Forderungen wurden jedoch von ÖVP und FPÖ blockiert. Auch die Plenarsitzung des Nationalrates im Jahr 1998 und eine darauffolgende Sondersitzung des Nationalrates führten zu wenig Neuem. Bis heute wurde keine Forderung des FrauenVolksBegehrens zur Gänze umgesetzt. In die Verfassung wurde durch die B-VG-Novelle 1998 zwar die Bestimmung aufgenommen, dass Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen „zulässig“ seien, eine – im Volksbegehren geforderte – Verpflichtung von Bund, Ländern und Gemeinden, aktiv an der vollständigen Gleichstellung von Frauen zu arbeiten, jedoch nicht festgeschrieben (vgl.: <http://www.uff.at>).<sup>12</sup> Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen wäre die Einführung einer verpflichtenden Volksabstimmung für stark unterstützte Volksbegehren überlegenswert.

11 Die Forderungen bestanden in der Verankerung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) inklusive einer Verpflichtung von Bund, Ländern und Gemeinden zum aktiven, umfassenden Abbau der Benachteiligungen von Frauen; in der Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung durch spezifizierte gesetzliche Maßnahmen, etwa im sozialpolitischen, sozialrechtlichen, ökonomischen, beschäftigungspolitischen und bildungspolitischen Bereich.

12 Die Novellierung des Österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes 1998 betraf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern als Staatszielbestimmung: Maßnahmen zur faktischen Gleichstellung wurden damit ebenso als zulässig erklärt wie ungleiche Behandlung zur Herstellung von Gleichheit. Zum FrauenVolksBegehren vgl. auch Kogoj 1998 und Pollinger 1999.

### 3.3.3 Soziale Auswirkungen der Geschlechterhierarchie und ihre Folgen für politisches Handeln

Qualitativ bewertet steht es mit der Frage effektiv gleicher Teilhabechancen für Frauen nach wie vor schlecht. Das hängt auch damit zusammen, dass gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen geschlechterhierarchisch geprägt sind. Die überwiegende Besetzung politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Machtpositionen durch Männer führt für einen großen Teil der Frauen zu Beschränkungen des Zugangs zu Ressourcen und Informationen. Darüber hinaus scheint das gesellschaftliche Bewusstsein betreffend die Problematik der Geschlechterhierarchie unterentwickelt zu sein. Zugleich gilt Österreich als Beispiel einer verspäteten Zivilgesellschaft: Spezifische Merkmale der politischen Kultur der Zweiten Republik, wie die starke Dominanz des Parteien- und Verbändestaates, machten Österreich jahrzehntelang zu einem Sonderfall liberaler westlicher Demokratien. Ausdifferenzierte zivilgesellschaftliche Strukturen, auf die Frauen zum Zweck der Durchsetzung ihrer politischen Interessen und der Etablierung einer „Gegenöffentlichkeit“ zurück greifen könnten, sind in Österreich noch immer nicht besonders entwickelt und können daher kein Gegenwicht zur männerbündischen Verfasstheit und Struktur des österreichischen politischen Systems bilden.

Nimmt man politische Aufstiegs- und Karrieremuster als Beispiel, zeigt sich, dass Männer gegenüber Frauen nicht nur aufgrund der Strukturen des politischen Systems bevorzugt sind: Männerbünde und einschlägige Seilschaften eröffnen ihnen bessere Chancen in der Politik. Zugleich haben Männer – durch Reproduktions- beziehungsweise Versorgungsarbeit größtenteils unbelastet beziehungsweise nur geringfügig belastet – meist ein größeres Zeitbudget zur Verfügung als Frauen. Trotz geschlechterneutral formulierter familienpolitischer Regelungen ist die Verteilung der Reproduktions- und Versorgungsarbeit nach Geschlechtern nahezu unverändert geblieben: Insgesamt werden laut Familienbericht 1999 etwa 80% der gesamten Hausarbeit von Frauen erledigt (Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie 1999, Band 1).<sup>13</sup> Männer können schon allein aus diesem Grund im Durchschnitt mehr Zeit für politische Gespräche und Kontakte aufwenden.

Hürden und Zugangsbeschränkungen hinsichtlich politischer Teilhabe finden sich also gerade auch im Vorfeld und im „informellen“ Bereich: „Politik als Männersache (...) bleibt folglich selbst dann, wenn einzelne Frauen in diese Domäne vordringen, in der Grundstruktur an männlichen Erfahrungskontexten, an männlicher Normalbiographie, die von bezahlter Arbeit und unbezahlter Zuarbeit profitiert, orientiert“ (Pelinka/Rosenberger 2000, 190).

---

13 Zur Diskussion um die Arbeitsteilung innerhalb und außerhalb der Familie siehe den unter dem Motto „halbe/halbe“ heftig diskutierten Vorschlag der früheren Frauenministerin Helga Konrad zur partnerschaftlichen Regelung der Haus- und Betreuungsarbeit im Jahr 1996.

Ein gesellschaftliches Klima, das Frauen zunehmend in die private Sphäre zurückdrängt, und politische Maßnahmen, die Frauen wieder stärker an die Institution Familie und ihre traditionellen beziehungsweise „natürlichen“ familiären Aufgaben binden und damit aus dem öffentlichen Raum tendenziell ausschließen, unterstützen diese gegebenen Strukturen und schreiben sie erneut fest.<sup>14</sup> Restriktionen für Frauen, die sich aus einer solchen erneuten „Famialisierung“ (Rosenberger 1996 und Rosenberger/Schallert 2000) ergeben, beeinflussen Potenziale weiblicher Partizipation. Eine antiindividualistisch und damit – unter dem Deckmantel des Wohls der Familie – Frauen diskriminierend konzipierte Gesellschafts- und Sozialpolitik nimmt Frauen als Bürgerinnen nicht ernst. Die Unterordnung von Frauenpolitik unter Familienpolitik beschneidet den Spielraum emanzipatorischer Politik, die auf eine Verbesserung partizipatorischer Möglichkeiten von Frauen gerichtet ist. Angesichts aktueller frauen- und familienpolitischer Entwicklungen (Kinderscheck, Karenzgeld für alle, erneute Aufnahme der Abtreibungsdebatte, etc.) ist vor diesem Hintergrund die Frage zu stellen, ob es überhaupt fix verankerte und nicht mehr hinterfragbare Mindeststandards geschlechtergerechter demokratischer Ordnung in Österreich gibt, oder ob nicht vielmehr auch bereits Erreichtes wiederum zur Debatte steht.

Vor dem Hintergrund dieser gesellschaftlichen Entwicklungen und Rahmenbedingungen, die für die Festschreibung männlicher Machtpositionen und die bestehende Ungleichheit der Geschlechter vorteilhaft sind, reproduziert sich das durch einen hohen Grad an fraternisierten männlichen Interessen gekennzeichnete politische System Österreichs. Eine „Analyse der bestehenden Strukturen und Regulative, die diese Geschlechterdifferenzen produzieren“, ist deshalb notwendig (Neyer 1997, 186), da gerade soziale Auswirkungen der Geschlechterhierarchie effektive Mitwirkungsrechte von Frauen strukturell behindern.

#### **4. Aktuelle Reformen und Veränderungstendenzen**

Zwar schrieben ÖVP und FPÖ im Regierungsübereinkommen 2000 eine Verbesserung der gesellschaftlichen Anerkennung des politischen Engagements von Frauen als politisches Ziel fest, die Politik der Koalition

14 Auf der anderen Seite hat nicht zuletzt die Zunahme der weiblichen Berufstätigkeit – Anstieg der Frauenerwerbsquote zwischen 1975 und 1995 von 57% auf 61,7% – zu einer Politik der geschlechterneutral formulierten familienpolitischen Maßnahmen geführt. Ein Beispiel ist die Elternkarenzregelung aus dem Jahre 1990 (zur Inanspruchnahme dieser Regelung vgl. Band 2 des Familienberichts 1999: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie 1999).

spricht aber eine andere Sprache.<sup>15</sup> Auch die Abschaffung des Frauenministeriums im Jahr 2000 und die Einsetzung eines nunmehr auch für Frauenangelegenheiten zuständigen männlichen Sozialministers Herbert Haupt (FPÖ) haben sowohl „realpolitische“ als auch symbolische Folgen für die Teilhabe von Frauen am Politischen. Beide Ereignisse zeigen einen rückschrittlichen Trend in der österreichischen Frauenpolitik. Dies gilt auch für die geplante faktische Ersetzung des Gleichstellungsgesetzes für den öffentlichen Dienst, das verpflichtende Frauenförderung vorsieht, durch das sogenannte Objektivierungsgesetz.<sup>16</sup>

Gegenwärtigen neokonservativen Politiken, die auf Frauenausschluss aus der politischen Öffentlichkeit zielen, stehen jedoch auf der gesellschaftlichen und lebensweltlichen Ebene seit den 80er-Jahren gegenläufige Veränderungsprozesse gegenüber. Diese sind vor allem auf eine Pluralisierung der Lebensstile in der heutigen Gesellschaft und auf die Verschiebung der Sphären Öffentlichkeit und Privatheit zurückzuführen.<sup>17</sup> Die Änderung der politischen Kultur Österreichs seit der Mitte der 80er-Jahre ist auch als Reaktion auf insgesamt größere politische Mobilität zu verstehen, das Bildungsniveau der Frauen wie auch der österreichischen Bevölkerung insgesamt ist gestiegen. Dies alles hat einen zusätzlichen Politisierungsschub der Frauen in den letzten beiden Jahrzehnten bewirkt. 1969 interessierten sich laut Umfragen 53% der Frauen nicht für Politik, 1990 nur mehr 18% (Steininger 1998, 289).

Vor diesem Hintergrund könnten Maßnahmen, die etwa jene Parteien bei der staatlichen Parteienfinanzierung benachteiligen, die keinen entsprechenden Frauenanteil bei öffentlichen Mandaten vorweisen können, eine erfolgversprechende politische Strategie sein. Zwar fand diese bereits von Johanna Dohnal, der damaligen Staatssekretärin für allgemeine Frauenfragen, 1985 erhobene und 13 Jahre später von den Grünen aufgegriffene Forderung kaum Resonanz (Pelinka/Rosenberger 2000, 191).<sup>18</sup> Die Festlegung der Höhe und Verbindlichkeit von Quoten scheint aber ein unerlässliches Mittel zur Förderung der Partizipationschancen von Frauen zu sein, wie etwa ein Blick auf skandinavische Staaten zeigt (siehe Pelinka/Rosenberger 2000, 190).

15 Vgl. [http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XXI/NRSP/NRSP\\_016/016\\_028.html](http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XXI/NRSP/NRSP_016/016_028.html) (Stand: 16.5.2000) sowie <http://www.uff.at/history>

16 Die Bestimmungen der beiden Gesetze widersprechen sich.

17 Rechtliche Normen greifen auch auf „Privates“ über – siehe das Beispiel Vergewaltigung in der Ehe; geänderte Definitionen von Öffentlichkeit entstehen durch neue Kommunikationstechnologien wie etwa das Internet; ein insbesondere durch zivilgesellschaftliche Initiativen propagierter, veränderter Politikbegriff gewinnt an Bedeutung, der umfassendere Formen politischen Handelns einbezieht.

18 Unter Hinweis auf nach wie vor unerledigte Forderungen des FrauenVolksBegehrens empfahl Doris Pollet-Kammerlander, Abgeordnete der Grünen, 1998 als Anreiz zur Erhöhung der Frauenquote in der Politik, dass ein gewisser Prozentsatz der Parteienförderungsmittel an das Erreichen einer bestimmten Frauenquote gebunden sein sollte. Der Antrag fand keine Mehrheit (Parlamentskorrespondenz /RO/4.12.1998, Nr. 799).

„Gender Mainstreaming“ als neues Konzept der Gleichstellungspolitik und umfassende Methode zur Durchsetzung des Ziels Chancengleichheit wurde 1996 von der EU-Kommission allen Mitgliedstaaten verpflichtend nahegelegt: „Gender Mainstreaming ist die (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung grundsatzpolitischer Prozesse, mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure einzubringen“ (Steininger 2000, 165f.). Frauen als „später dazu Gekommene“, denen nur sukzessive politische Partizipation zugestanden wurde (Steininger 1998, 288), setzen politische Hoffnungen auf diese für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Maßnahmen und Bestimmungen der Europäischen Union: Europäische Leitlinien und Richtlinien – wie etwa „Gender Mainstreaming“ – müssen in die nationale Politikgestaltung einbezogen werden. In praktischer Hinsicht zwar hauptsächlich auf berufliche Chancengleichheit konzentriert, soll Gender Mainstreaming vom Anspruch her in alle bedeutenden Politikbereiche und sämtliche Programme einbezogen werden.<sup>19</sup> Auf EU-Ebene wurden zudem ein Aktionsprogramm für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (1996–2000) beschlossen sowie die rechtliche Grundlage der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern im Amsterdamer Vertrag festgeschrieben (Pelinka/Rosenberger 2000, 194). Dieser Vertrag, der seit 1997 EU-Primärrecht darstellt, erlaubt ausdrücklich positive Diskriminierung zum Ausgleich von beruflichen Benachteiligungen. Ob jedoch eine Europäisierung der Frauenpolitik als neues Instrument greifen kann, um patriarchale Strukturen zu überwinden, ist noch nicht entschieden.

## 5. Mögliche und wünschenswerte Entwicklungsperspektiven

Zur Verbesserung der Möglichkeiten politischer Partizipation von Frauen wären, abgesehen von der garantierten Umsetzung und Einhaltung von EU-Richtlinien, auch zusätzliche Maßnahmen auf nationaler Ebene notwendig. Diese müssten den Charakter verbindlicher Bestimmungen und gesetzlicher Regelungen zur Garantie effektiver Mitwirkungsrechte von Frauen haben.

Quotierungen für aussichtsreiche Positionen auf KandidatInnenlisten und Spitzenfunktionen in Parteigremien können nur dann wirksam durchgesetzt werden, wenn sie verpflichtend sind und eine Nichteinhaltung von Quotierungsbestimmungen Sanktionen zur Folge hat.

Die Umsetzung sämtlicher politischer und gesellschaftlicher Forde-

<sup>19</sup> Kritisch zum Konzept „Gender Mainstreaming“ äußert sich Braunmühl (2001), 191–194 und 197–199.



rungen des FrauenVolksBegehrens wäre wohl nur unter der Bedingung einer verpflichtenden Volksabstimmung für stark unterstützte Volksbegehren realisierbar.

Frauen sind zu einem größeren Teil als Männer Angehörige einer benachteiligten und ressourcenschwächeren sozialen Gruppe. Die Förderung von Frauen durch „affirmative actions“ (als Form positiver Diskriminierung) wird ohne den politischen Schritt, diese stärker als bisher in sogenannte „Muss-Bestimmungen“ umzuwandeln, ebenfalls nur wenig erfolgversprechend bleiben.

Schließlich würde die Herstellung geschlechtergerechter Rahmenbedingungen für eine gleichberechtigte demokratische Partizipation von Männern und Frauen am Politischen noch darüber hinausgehende gesellschaftliche Veränderungsprozesse erfordern: So ist etwa eine ebenfalls verpflichtende Neuverteilung von reproduktiver Arbeit beziehungsweise Versorgungsarbeit zwischen den Geschlechtern unerlässlich, sollen Frauen mehr Zeit und Energie für politische Tätigkeiten und Karrieren zur Verfügung haben.

Selbstverständlich ändert sich mit einer Neuformulierung von Gesetzen und Verordnungen in dieser Hinsicht nicht automatisch auch schon die gesellschaftliche Wahrnehmung einschlägiger Problematiken. Am Beispiel der mittlerweile vorhandenen gesetzlichen Regelungen zur effektiveren Sanktionierung von Gewalt in Ehe und Familie zeigt sich jedoch, dass diese auch die Thematisierung familiärer und häuslicher Gewalt im gesellschaftlichen Diskurs in Österreich gefördert und so zu einer größeren Sensibilisierung beigetragen haben.

## **Strukturbox zu genderpolitischen Aspekten der Demokratiequalität in Österreich**

### **1. Wie definieren wir Demokratie und unsere (theoretischen) Kriterien für Demokratiequalität?**

Demokratie wird als ein differenziertes System politischer Partizipation definiert, das der gesamten Bevölkerung gleiche Chancen und Möglichkeiten politischer Beteiligung zugesteht. Kriterien für Demokratiequalität sind *formale Standards*, wie rechtliche Gleichheit, Garantie gleichen Zugangs zu Information und zu allen Instrumenten und Formen demokratischer Teilhabe, Transparenz von Entscheidungsverfahren und Kontrolle von EntscheidungsträgerInnen. Demokratiequalität bemisst sich aber auch *am substanziellen Gehalt* dieser Standards, also an den Kriterien gleichberechtigter Zugangschancen zu politischen Rechten, Ressourcen und Funktionen, an der sozialen (Un-)Gleichheit und an den sozialen Auswirkungen der Geschlechterhierarchie auf effektive Mitwirkungsrechte und tatsächliche Handlungsmöglichkeiten von Frauen.

**2. Wie sind Zustand und historische Entwicklung von Demokratie und Demokratiequalität beschaffen und wie sind sie gemäß unserer Kriterien für Demokratiequalität zu bewerten?**

In quantitativer Hinsicht zeigt sich eine tendenziell positive Entwicklung hin zu einer Vergrößerung des Frauenanteils in politischen Funktionen – im Parlament, in der Regierung und auch in den Parteien. Immer mehr Frauen gelang(t)en in politische Ämter und Positionen. Allerdings entspricht der Frauenanteil noch lange nicht dem zahlenmäßigen Geschlechterverhältnis in der österreichischen Gesellschaft. Nach qualitativen Kriterien steht es mit der Demokratiequalität des österreichischen politischen Systems aus der Perspektive gleicher Teilhabechancen für Frauen nach wie vor schlecht. Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen, die effektive Mitwirkungsrechte von Frauen behindern, sind unter anderem:

- die ungleiche Verteilung von reproduktiver Arbeit und Versorgungsarbeit zwischen den Geschlechtern;
- daraus resultierende geringere Zeitbudgets von Frauen;
- ungleicher Zugang zu Ressourcen und Informationen, da Männer nach wie vor gesellschaftliche Machtpositionen in höherem Ausmaß besetzen als Frauen;
- die männerbündische Struktur des politischen Systems, die beispielsweise in der Erstellung von KandidatInnenlisten und der Besetzung von Spitzenpositionen in Parteigremien zum Ausdruck kommt;
- neokonservative politische Trends, die Frauen erneut auf den Bereich der Familie festlegen wollen;
- die Unterentwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen in Österreich – auf die Frauen zum Zweck der Durchsetzung politischer Interessen und im Sinne der Schaffung einer „Gegenöffentlichkeit“ zurückgreifen könnten;
- sowie mangelndes gesellschaftliches und politisches Bewusstsein für beziehungsweise Desinteresse an Problematiken der Geschlechterhierarchie.

Diese Faktoren erschweren und behindern Einstiegs- und Aufstiegschancen für interessierte Politikerinnen und Durchsetzungsmöglichkeiten für parlamentarische und außerparlamentarische frauenpolitische Initiativen in erheblichem Ausmaß.

### 3. Welche aktuellen Reformen und/oder Veränderungstendenzen von Demokratie und Demokratiequalität zeichnen sich ab?

Im nationalstaatlichen Politikbereich zeichnen sich keine Reformen ab, die Partizipationschancen von Frauen vergrößern und fördern (könnten). Auf EU-Ebene sind Ansätze vorhanden (etwa die Leitlinie des Gender Mainstreaming), deren Wirksamkeit in Österreich – über symbolische Politik hinaus – jedoch noch nicht wirklich abgeschätzt werden kann.

### 4. Was sind mögliche beziehungsweise aus unserer Sicht wünschenswerte (längerfristige) Entwicklungsperspektiven von Demokratie und Demokratiequalität – vor dem Hintergrund unserer Kriterien für Demokratiequalität?

Um die effektiven Möglichkeiten zur politischen Partizipation von Frauen zu verbessern, sind aus meiner Sicht folgende Forderungen und Entwicklungsperspektiven wünschenswert:

- verbindliche Bestimmungen und gesetzliche Regelungen zur Garantie effektiver Mitwirkungsrechte von Frauen;
- durchsetzbare Quotierungen für aussichtsreiche Positionen auf KandidatInnenlisten und Spitzenfunktionen in Parteigremien;
- Umsetzung der Forderungen des FrauenVolksBegehrens in allen Punkten;
- verpflichtende Volksabstimmung für stark unterstützte Volksbegehren;
- Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für politische Partizipation durch Neuverteilung von reproduktiver und Versorgungsarbeit;
- sowie Förderung benachteiligter und ressourcenschwächerer Gruppen durch „affirmative actions“.

## Literatur

- Appelt*, Erna (1999). *Geschlecht – Staatsbürgerschaft – Nation. Politische Konstruktionen des Geschlechterverhältnisses in Europa*, Frankfurt am Main: Campus.
- Braunmühl*, Claudia von (2001). Gender Mainstreaming Worldwide – Rekonstruktion einer Reise um die Welt, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30(2), 183–201.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hg.) (1999). 4. Österreichischer Familienbericht: Familie – zwischen Anspruch und Alltag. Zur Situation von Familie und Familienpolitik in Österreich. Band 1, Wien.

- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hg.) (1999). 4. Österreichischer Familienbericht: Familie – zwischen Anspruch und Alltag. Familien- und Arbeitswelt. Partnerschaften zur Vereinbarkeit und Neuverteilung von Betreuungs- und Erwerbstätigkeit. Band 2, Wien.
- Bundeskanzleramt (Hg.) (1995). Frauenbericht 1995, Wien.
- Dahl, Robert (1998). *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Hauch, Gabriella (1995). Frauenbewegungen – Frauen in der Politik, in: Emmerich Tálos et al. (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918–1933*, Wien: Manz, 277–291.
- Hoecker, Beate (1998). *Handbuch politische Partizipation von Frauen in Europa*, Opladen: Leske + Budrich.
- Kogoj, Traude (1998). *Lauter Frauen. Hintergründe und Perspektiven des Frauenvolksbegehrens*, Wien: Turia + Kant.
- List, Elisabeth (1993). *Homo politicus – femina privata?*. Thesen zur Kritik der politischen Anthropologie, in: Elisabeth List (Hg.): *Die Präsenz des Anderen. Theorie und Geschlechterpolitik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 155–173.
- Neyer, Gerda (1997). Frauen im österreichischen politischen System, in: Herbert Dachs et al. (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, Wien: Manz, 185–201.
- Nicholson, Linda (1994). Was heißt „gender“? in: Institut für Sozialforschung Frankfurt (Hg.): *Geschlechterverhältnisse und Politik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 188–220.
- Pelinka, Anton/Sieglinde Rosenberger (2000). *Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends*, Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Pateman, Carole (1988). *The Sexual Contract*, Stanford: Stanford University Press.
- Pateman, Carole (1989). *The Disorder of Women. Democracy, Feminism and Political Theory*, Stanford: Stanford University Press.
- Pollinger, Susanne (1999). *Das FrauenVolksBegehren. Hintergründe, Analysen und Erfahrungen einer Aktivistin*, Linz: Universitätsverlag R. Trauner.
- Rosenberger, Sieglinde (1996). Frauenpolitik und Familienpolitik – Widerspruch oder Ergänzung?, in: Rainer Buchegger/Helmuth A. Schattovits (Hg.): 6. Interdisziplinäres Symposium „Familienforschung“, 20.-22. November 1996 in Strobl am Wolfgangsee. Materialiensammlung des Österreichischen Instituts für Familienforschung, Heft 5, 7–14.
- Rosenberger, Sieglinde/Daniela Schallert (2000). Politik mit Familie – Familienpolitik, in: SWS-Rundschau, 40(3), 249–261.
- Steininger, Barbara (1998). Zwischen Konflikt und Konsens: Frauen im politischen System Österreichs, in: Beate Hoecker (Hg.): *Handbuch politische Partizipation von Frauen in Europa*, Opladen: Leske + Budrich, 275–296.
- Steininger, Barbara (2000). Feminisierung der Demokratie? Frauen und politische Partizipation, in: Anton Pelinka/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner (Hg.): *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*, Wien: Signum, 141–167.
- Wolfgruber, Elisabeth (2000). Zur politischen Repräsentanz von Frauen in der Zweiten Republik. Nach wie vor auf glattem Parkett?, in: Elisabeth Wolfgruber/Petra Grabner (Hg.): *Politik und Geschlecht. Dokumentation der 6. Frauenringvorlesung an der Universität Salzburg WS 1999/2000*, Innsbruck: Studien-Verlag, 65–83.

*Margit Leuthold*

## Zur Bedeutung von politischer Erwachsenenbildung für Demokratie und Demokratiequalität in Österreich

„Man kann sich verwirklichte Demokratie nur als Gesellschaft von Mündigen vorstellen.“ (Theodor W. Adorno 1966/1991, 107)

### 1. Einleitung

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob und wie politische Erwachsenenbildung die Demokratie und die Demokratiequalität in Österreich fördern kann. Die Frage nach dem „Ob“ ist skeptisch gegenüber dem grundsätzlichen Ansinnen: Kann Demokratie denn überhaupt auf ein – wie immer auch gestaltetes – Curriculum festgelegt werden und damit zum Lernstoff für einen politischen Seminarunterricht gerinnen? Ist es möglich, die Frage nach der Qualität der Demokratie als eine nach dem genügenden oder nicht genügenden Lernen zu stellen, in dem Sinne, dass diejenigen mit „demokratiebedenklichen Ansinnen“ also nur ihre Hausaufgaben nicht gemacht hätten? Die Konkretisierung, was Demokratie und was „demokratiebedenklich“ ist, bleibt darüber hinaus unbeantwortet oder aber jenen überlassen, welche die Inhalte und die Lehrpläne für diese Veranstaltungen vorgeben. „Ob“ politische Erwachsenenbildung also Demokratie fördern kann, kann deshalb nur mit einem Hinweis auf die – bildungstheoretisch begründete – grundsätzliche Offenheit von Bildungsprozessen beantwortet werden (Wimmer 1996). Politische Bildung ist dieser Offenheit ebenso gegenüber verpflichtet wie ihrem generellen Auftrag, Menschen zu ermöglichen, als Bürgerin und Bürger eines Landes reflektierte Urteile über die gegenwärtige Politik fällen zu können (Ahlheim 1990; Behler 1996; Leuthold 2000, 21).

Dass Bildungsprozesse grundsätzlich offen zu halten sind, provoziert die Frage nach dem „Wie“. Wie denn sonst, außer durch Diskussion von aktuellen gesellschaftspolitischen Fragen und außer durch methodische Hilfen und didaktische Ratschläge für politische Bildner können Menschen dazu gebracht werden, Demokratie (leben) zu lernen und über die Qualität ihrer Demokratie ein Urteil zu fällen? Wann „herrscht das Volk“ denn tatsächlich? Wenn alle Fragen des Gemeinwesens in Volksbefragungen, Urabstimmungen und anderen direkten Bürgerentscheiden entschieden werden?

Wie ist es mit der Demokratiequalität in einem Land bestellt, wenn beispielsweise in einem für die allgemeine Entwicklung des Landes höchst wichtigen Entscheidungsgremium einige wenige über die nächste Dekade von Bildung, Wissenschaft und Forschung entscheiden, während „das Volk“ zu Tiefgaragen und Parkplätzen befragt wird? Eine der ersten Maßnahmen der ÖVP/FPÖ-Regierungskoalition war, im Frühjahr 2000 durch eine Änderung des Forschungsförderungsgesetzes (vgl. Bundesgesetz zur Förderung der Forschung und Technologieentwicklung, Forschungs- und Technologieförderungsgesetz – FTFG, BGBl. 434/1982, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 48/2000) einen Rat einzurichten, der vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und kulturelle Angelegenheiten (ÖVP) und vom Ministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (FPÖ) für zehn Jahre besetzt wurde. In diesem Rat entscheiden nun acht InteressenvertreterInnen aus dem technik-wissenschaftlichen und technisch-industriellen Sektor über alle zukünftigen Forschungsagenden der Republik Österreich. Die Zusammensetzung ist sowohl geschlechtlich als auch fachwissenschaftlich fast homogen. Von acht Mitgliedern sind sieben Männer aus dem technischen Fach, eine US-amerikanische Professorin repräsentiert als Biochemikerin zugleich den internationalen und den nicht-technischen Forschungsbereich. Geistes- und Sozialwissenschaften sind ebenso wenig wie die Medizinwissenschaft vertreten. Es fehlt eine öffentliche politische Diskussion zur Bildungs- und Forschungspolitik, wie sie beispielsweise auch im Rahmen politischer Bildung stattfinden könnte.

Der vorliegende Beitrag wird sich deshalb – nach der Klärung des eigenen Verständnisses von Demokratie und Demokratiequalität im Hinblick auf politische Erwachsenenbildung – mit dem historischen Hintergrund und der derzeitigen Situation der politischen Erwachsenenbildung in Österreich befassen. Wäre politische Erwachsenenbildung in Österreich in der Lage, einen hinreichenden Beitrag zur Demokratie zu leisten? Der Rückblick zur Geschichte der politischen Erwachsenenbildung in Österreich fragt nach der Basis für die gegenwärtige politische Erwachsenenbildung (Kap. 3). Eine Internetrecherche zum aktuellen Angebot der politischen Erwachsenenbildung, das derzeit in Form der Parteiakademien der vier im Nationalrat vertretenen Parteien organisiert ist, beschäftigt sich damit, wie und an welchen Orten die Frage nach der Bedeutung der politischen Bildung für Demokratie und Demokratiequalität weiter verfolgt wird oder werden kann (Kap. 4). Die politische Bildung in der Schule (inklusive der zu erwartenden Veränderungen durch die Einführung des Unterrichtsfachs Politische Bildung in den Allgemeinbildenden Höheren Schulen) wird ausgespart, da dies den Umfang des Beitrages übersteigen würde.

## 2. Demokratieverständnis und Kriterien für Demokratiequalität

Neben dem „Sieg der Demokratie“ von 1989 sind inzwischen deren Schwächen und Defizite sichtbar geworden – die Diskussionen um Globalisierung und die aktuellen Bedrohungen durch einen international agierenden Terrorismus welchen ideologischen Hintergrunds auch immer machen dies deutlich. Problematisch ist dies in dem Moment, da Demokratie seit dem Auseinanderbrechen des sowjetischen Systems keinen eindeutigen Gegenpart hat, der (als Antikommunismus) zur Versicherung des eigenen demokratischen oder auch neutralen Selbstverständnisses herangezogen werden könnte. Das Verständnis von Demokratie wird auf sich selbst beziehungsweise auf das eigene Politikverständnis zurückgeworfen. In den Beiträgen von PolitikwissenschaftlerInnen und politischen PhilosophInnen, die im Rahmen der Auseinandersetzung zur „Krise“ der Demokratie Stellung nehmen (siehe dazu etwa TRANSIT 1997, Heft 14), gibt es derzeit zwei Ansätze einer Reaktion: Zum einen die Vorstellung, dass die Agenda der Zukunft durch die Auseinandersetzung um Werte bestimmt sein wird – beispielsweise um gerechte Verteilung im Kontext der Globalisierungsdebatte, um Lebensqualität auch für zukünftige Generationen im Zusammenhang mit den Diskussionen um nachhaltige Entwicklung oder um den sozialen Zusammenhalt im Kontext religiöser, ethnischer oder politischer Auseinandersetzungen. Zum anderen gibt es die Gegenposition, dass die ökonomische Entwicklung entscheidend sein wird.

Das Interessante an diesen Auseinandersetzungen ist, dass sich keine Position eindeutig politischen Lagern zuzuordnen lässt, aber diese Auseinandersetzung entscheidend für die demokratische Entwicklung in allen Ländern der Erde ist (TRANSIT 1997, 3). Wenn politische ErwachsenenbildnerInnen über die Zukunft der politischen Bildung diskutieren, so findet sich viel eher der Bezug zur Auseinandersetzung um Werte: Politische Erwachsenenbildung habe das für Demokratie notwendig und unentbehrlich erscheinende „Wertewissen“ (Stammen 1992, 19; Filzmaier/Ingruber 2001, 10) zu vermitteln. Was aber ist die Grundbotschaft dieser Vermittlung – beispielsweise in einer auf Integration ausgerichteten „Ausländerpolitik“ und daran anschließenden Kursen für AusländerInnen –, wenn sich ein „Wertewissen“ als „normatives Ordnungswissen“ nicht allein auf konsensual festgelegte Spielregeln bezieht, sondern auch im Sinne eines „symbolischen“ und „historisch-politischen Wissens“ durch soziale Interaktionsprozesse hergestellt wird?

In diesem Fall wäre es für alle noch so integrationswilligen TeilnehmerInnen aussichtslos, etwas aufzuholen, was sie allein nicht „nachlernen“ können. Ihnen würde vielmehr bewusst, dass ihnen immer etwas aus dem Werte-

kanon fehlen würde, um gänzlich dazuzugehören. BürgerInnen können sie *tatsächlich* nur dann werden, wenn sie an der Herstellung (und damit auch an der Veränderung) von „symbolischem“ und „historisch-politischem“ Wissen beteiligt würden. Wie aber kann dann ein „Wertewissen“ als Grundlage für Demokratie gelten, wenn es derzeit nur für diejenigen vermittelbar wäre, die in Demokratien geboren und sozialisiert worden sind?

Festzuhalten ist also, dass in Demokratien die durch Konsens festgelegten gegenwärtigen Werte, die auf symbolischem und historisch-politischem Wertewissen basieren, aufgrund aktueller Ereignisse in Frage gestellt werden können und müssen, damit Demokratie lebendig bleibt. Dass dieser Prozess so offen (im Sinn von transparent) und so umfassend (das heißt unter Einbeziehung aller in einem Land lebenden gesellschaftlichen Gruppen) wie möglich stattfindet, ist eine Frage der demokratischen Qualität des politischen Prozesses.

Ich komme deshalb zum Schluss, dass Demokratie kein statischer Zustand, sondern ein lebendiger Prozess ist, in dem mündige Bürgerinnen und Bürger (gleich ob sie im Besitz eines Staatsbürgerschaftsnachweises sind oder nicht) in einer demokratischen Mitsprache an dieser Auseinandersetzung teilhaben. Dieses Engagement birgt zugleich politisches Engagement und Möglichkeiten zur politischen Bildung für die Individuen. Politische Erwachsenenbildung sollte also Themen bereitstellen, anhand derer Demokratie „lebendig“ werden kann.

Ich verstehe vor diesem Hintergrund politische Erwachsenenbildung als Teil der politischen Partizipation und verbinde sie mit folgenden Kriterien für Demokratiequalität:

1. *Bei allen aktuellen Fragen um die Geschichte der Demokratie wissen:* Ohne Geschichte ist politische Erwachsenenbildung kurzlebig und tagesorientiert – wer oder was ist im Moment „hip“? Denn lebendige demokratische Prozesse können auch auf eine Geschichte verweisen, in der diese errungen beziehungsweise erprobt wurden. Die Auseinandersetzung mit der Geschichte zeigt, dass die gegenwärtige Situation „nicht immer und natürlicherweise“ so war, sondern dass sie durch das Engagement (oder aber auch durch unterlassene Handlungen) von Menschen entstanden ist. Geschichte lebt von Erinnerung, Erinnerung aber betrifft nicht nur das einzelne Individuum, sondern ist Teil der kulturellen Produktion einer Gesellschaft. Soll „Geschichte machen“ nicht kriegerischen Akten überlassen bleiben, so ist hier eine friedliche Erinnerungsarbeit notwendig.
2. *Demokratie lebt von Beteiligung – politische Bildung auch:* Politische Erwachsenenbildung, die sich darauf reduziert, Staatsbürgerkunde zu betreiben, beteiligt nicht, sondern informiert. Lebendige politische Erwachsenenbildung knüpft deshalb an konkreten, auch historischen Erfahrungen von Beteiligung an und zielt darauf ab, eine Kultur der Beteili-



gung zu schaffen. Auf welche Traditionen der gemeinsamen Entscheidungsfindung können Menschen zurückgreifen? Wenn beispielsweise im Bregenzerwald heute RegionalentwicklerInnen auf ein historisches und kulturelles Wissen der gemeinsamen Entscheidungsfindung durch die Überlieferungen aus den Bauernparlamenten zurückgreifen können, dann gestalten sie mit diesem Wissen moderne Prozesse der nachhaltigen Regionalentwicklung mit. Wenn Menschen in (politischen) Bildungsprozessen auf Erfahrungen zurückgreifen können, in denen sie am Erkenntnisprozess beteiligt wurden, so werden sie gemeinsam mit anderen Fragen entwickeln und zu beantworten suchen.

3. *Soziale Gleichheit*: Politische Bildung ist eine Gesellschaftsaufgabe, die überall ermöglicht werden sollte. Publikationen, Tageszeitungen und Veranstaltungen sollten für alle BürgerInnen zugänglich sein und damit gleiche Chancen für Beteiligung ermöglichen. Die Qualität der politischen Bildung zeichnet sich nicht dadurch aus, ob sie – durch Vorausswahl und preisliches Angebot – für ein bereits intellektuell und politisch gebildetes Klientel ansprechend erscheint, sondern ob es möglich ist, die drängenden Fragen auf unterschiedlichem Niveau mit einem möglichst breit angelegten Diskussionsangebot zu verbinden. Dazu gehört es auch, die Teilnahme für bestimmte gesellschaftliche Gruppen zu ermöglichen (etwa Kinderbetreuung für Alleinerziehende während der Veranstaltungen, Veranstaltungszeiten, die sich an den Erwerbsarbeitszeiten von beabsichtigten Zielgruppen richten, etc.).
4. *Freiheit der Angebote*: Inwiefern gibt es genügend Angebote für BürgerInnen, sich an Lernprozessen beteiligen zu können, die ihnen frei zugängliche Information und eine genügende Auswahl auch an kontroversen Themen bieten? Eine lebendige Demokratie spiegelt die Vielfältigkeit und Vielstimmigkeit von Menschen in einer Gesellschaft – die Artikulation, die Argumentation und das gegenseitige Zuhören- und Verstehen von verschiedenen (Lebens-)Erfahrungen und (politischen) Auffassungen ist lernmöglich. Dazu braucht es jedoch auch ein ausreichendes Angebotsspektrum. Ein einziger, verbindlicher „Fächerkanon“ zur Qualifizierung für den Alltag als Parteimitglied oder MandatarIn produziert vielleicht „well adjusted people“ (Adorno 1966/1991, 109) im Sinne einer Parteikonformität, ist jedoch aber kein freies Angebot zum politischen Denken.
5. *Politische Erwachsenenbildung als öffentlicher Bildungsauftrag*: In welchem Rahmen werden Strukturen geschaffen und Finanzmittel zur Verfügung gestellt, um politische Erwachsenenbildung in Österreich umfassend zu betreiben? Derzeit wird in Österreich das entsprechende Angebot zur politischen Bildung vor allem über die Akademien beziehungsweise Bildungswerke der im Parlament vertretenen Parteien vermittelt. Die gesetzliche Grundlage der Parteiakademien ist im

„Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik“ (PubFG, BGBl. 369/1984, idF BGBl. I 130/1997, Stand vom 1.4.1998) enthalten: Hier werden die Förderung der „staatsbürgerlichen Bildung im Sinne der Grundsätze der Bundesverfassung, die politische und kulturelle Bildung sowie die Einsichten in politische, wirtschaftliche, rechtliche und gesellschaftliche Zusammenhänge auf innerstaatlicher und internationaler Ebene unmittelbar und in gemeinnütziger Weise“ zum Ziel der „Schulungen, Seminare, Enqueten, Vorträge, Arbeitsgruppen, Fernkurse, Stipendien und Publikationen“ gemacht (PubBFG, BGBl. 369/1994, idF BGBl. 130/1997, Abs. 1, § 1 (1) 2).

Ein kurzer historischer Überblick skizziert die Geschichte und die aktuelle Situation der politischen Erwachsenenbildung in Österreich (Kap. 3). In einem anschließenden Kapitel wird bezogen auf die genannten Kriterien von Demokratiequalität näher auf die Bedeutung der aktuellen Angebote der politischen Erwachsenenbildung für Demokratie und Demokratiequalität in Österreich eingegangen (Kap. 4). Wünschenswerte Entwicklungsperspektiven schließen den Beitrag ab (Kap. 5). Die Strukturbox fasst die Einschätzungen zur Bedeutung der politischen Erwachsenenbildung für Demokratie und Demokratiequalität zusammen.

### **3. Historische Entwicklung und aktuelle Situation politischer Erwachsenenbildung in Österreich**

#### *3.1 Allgemeiner Überblick*

Während in Deutschland unmittelbar nach Kriegsende aufgrund des Drucks der Alliierten eine Distanzierung von nationalsozialistischem Gedankengut und das *re-education*-Programm vorangetrieben wurden, war die Situation in Österreich eine andere: Hier sah man sich als „erstes Opfer“ der nationalsozialistischen Eroberungspolitik, was nach 1945 eine „komplizierte Dialektik von Befreiung und Besetzung in Gang“ (Hanisch 1998, 17) setzte. Die Befreiung wurde von österreichischer Seite (respektive vom damaligen Außenminister) als „Befreiungsokkupation“ durch die amerikanischen und britischen Militärbehörden wahrgenommen. Deren Versuche der *re-education* scheiterten am „Eigensinn der österreichischen Bevölkerung und der Starrheit der Behörden; der österreichische Hofrat wollte keine demokratische Belehrung von außen“ (Hanisch 1998, 17). Auch die österreichische Bildungspolitik nahm deshalb keinen unmittelbaren Handlungsbedarf für eine „politische Resozialisierung“ (Filzmaier/Ingruber 2001) wahr. In der österreichischen Politik etablierte sich ein „pragmatischer

Konsens“ des „Vertragens“ zwischen einer eher an der katholisch-bürgerlichen und bäuerlichen Bevölkerung orientierten ÖVP und einer eher an den IndustriearbeiterInnen und den Traditionen der Arbeiterbewegung orientierten SPÖ, der zumindest bis in die Mitte der 1980er-Jahre hielt. Die Frage der Aufarbeitung der dialektischen Verstrickung in die nationalsozialistische Herrschaft stellte sich angesichts dieser Art „österreichischen“ Überlebenswillens nicht. Obgleich die traditionellen politischen Lager in Auflösung begriffen sind, scheint auch heute eine Aufarbeitung nicht gewünscht zu sein, zieht man die aktuellen Diskussionen zur Entschädigung der Opfer des Nationalsozialismus beziehungsweise das Plädoyer für ein „Vergessen“ im Sinne einer Beendigung der Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus (Burger 2001) in Betracht.

Der pragmatische Konsens in der Politik nach 1945 führte die Tradition des nationalen Proporz aus der österreichisch-ungarischen Monarchie in einen (partei-)politischen Proporz in der Zweiten Republik weiter. Politisch-weltanschauliche Gruppen – das monarchistisch/bürgerliche, nationale/nationalistische oder das christlich-konservative Lager, christlich-soziale, sozialistische, kommunistische Gruppen, etc. – hatten in Österreich lange Zeit jene Funktionen ausgeübt, die in anderen Gesellschaften durch eine *civil society* und/oder durch den Staat wahrgenommen wurden. Nach 1945 übernahmen die Parteien diese Sozialisationsfunktionen. Die Politik stellte öffentliche Mittel vor allem für politische Bildungsarbeit innerhalb der Parteien und weniger für Programme außerhalb der Parteien bereit. Allgemein wurde politische Bildung in affirmativer Weise als Staatsbürger- und Institutionenkunde konzipiert. Dementsprechend wurde auch in den parteipolitischen Veranstaltungen zu einem „parteimäßigen Denken“ erzogen (Oberst A.G. Wilkinson nach Hanisch 1998, 18).

Erst Mitte der 1970er-Jahre begann im Rahmen eines Entwurfes zu einem Grundsatzertlass die Diskussion darüber, politische Bildung als Voraussetzung für die persönliche Entfaltung der/des Einzelnen sowie für eine Weiterentwicklung der Gesellschaft beziehungsweise als Beitrag zur Verwirklichung von Demokratie anzusehen. Jedoch wurde demokratisches Handeln und Mitbestimmen mit der Beteiligung an Wahlen gleichgesetzt (Neumayr 1996, 32) und politische Bildung einerseits als Vermittlung von Wissen und Kenntnissen über das historische Entstehen und Funktionieren der Institutionen und Ordnungen, andererseits als Einsicht in die gesellschaftlichen Zusammenhänge sowie als das Wecken einer Bereitschaft zum Mitwirken an „politischen Vorgängen“ konzipiert (Neumayr 1996, 36).

Politische Erwachsenenbildung in Österreich hatte vornehmlich den Charakter einer Funktionärs(au)sbildung, vor allem in den parteiunterstützten Bildungseinrichtungen – in der FPÖ ist dies bis heute der Fall. Überlegungen von PädagogInnen und PolitologInnen sowie von ErwachsenenbildnerInnen zur politischen Erwachsenenbildung, wie sie beispielsweise in Deutschland

und den Niederlanden erfolgten, hatten in der Diskussion über den Stellenwert einer politischen Bildung in Österreich eher geringe Bedeutung. Innerparteilich ausgerichtet nahm politische Erwachsenenbildung Bezug auf Aktionsprogramme und politische Grundsatzdiskussionen. Die parteinahen Bildungsträger fungieren deshalb auch als Orte, an denen aktive Mitglieder einer Partei die eigene Politik orientiert an den Parteigrundsätzen sowie auch an Politik und Grundsätzen anderer politischer Parteien analysieren und bewerten, oder aus wissenschaftliche Forschung vermittelt Impulse für die praktische Politik. Parteiakademien sind der Ort, wo politischer „Nachwuchs“ (Neumayr 1996, 48) herangebildet wird. Erst in den 1980er-Jahren wurde in der SPÖ und ÖVP bezogen auf die Frage der innerparteilichen Demokratie und verstärkt über den Beitrag der Parteien zur allgemeinen demokratischen Willensbildung diskutiert.

Politische Erwachsenenbildung hat außerhalb der parteinahen Einrichtungen keinen bestimmten und ausschließlichen institutionellen Ort. Sie findet sowohl in Volkshochschulen, Volksbildungswerken, konfessionellen Bildungswerken, Bildungshäusern und Büchereien, kommunalen Akademien und Gewerkschaften statt, als auch in Non-Profit oder Non-Governmental-Organisationen sowie in Vereinen und Verbänden mit wirtschaftlichem Hintergrund. Für die Institutionen der allgemeinen Erwachsenenbildung ist politische Bildung zwar für ihr Selbstverständnis wichtig, findet aber bei den Adressatinnen und Adressaten kaum Resonanz (Filzmaier/Ingruber 2001). Da diese Einrichtungen immer nur regional und auf bestimmte Zielgruppen hin ausgerichtete Bildungsarbeit leisten, weist die politische Erwachsenenbildungsarbeit in Österreich – verglichen mit anderen Ländern – eine durch Inaktivität und Passivität geprägte Geschichte auf. Zu diesem Ergebnis kommt zumindest eine aktuelle Evaluation der Politischen Bildung in Österreich (Filzmaier/Ingruber 2001, 7). Internationale Kooperationen, wie beispielsweise mit der deutschen Bundeszentrale für politische Bildung (BPB) oder dem niederländischen Netzwerk Politeia (Network for Citizenship and Democracy) beziehungsweise dem Instituut voor Publiek en Politiek (IPP), erfolgen nur unsystematisch und wenig koordiniert.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Schwerpunkt der politischen Erwachsenenbildung in Österreich vier (beziehungsweise unter Berücksichtigung des Liberalen Forums fünf) Parteiakademien umfasst:<sup>1</sup> das

---

1 Derzeit bieten noch etwa 23 weitere Organisationen und Erwachsenenbildungseinrichtungen Veranstaltungen an, die der politischen Bildung zugerechnet werden können. Politische Bildung ist jedoch bei der Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs (KEBÖ), der größten Arbeitsgemeinschaft der bundesweit agierenden Organisationen der Erwachsenenbildung, kein zentrales Thema. 1977 wurde ein gemeinnütziger Verein, die Österreichische Gesellschaft für Politische Bildung (ÖGPB) zur Förderung von Projekten der Politischen Bildung gegründet. Diese fördert seit rund zehn Jahren Einzelprojekte zur politischen Bildung und fungiert seit April 2000 als Trägerinstitution für die Servicestelle Politische Bildung für Schulen und Erwachsenenbildungseinrichtungen.

Dr. Karl-Renner-Institut der SPÖ, die Politische Akademie der ÖVP, die Grüne Bildungswerkstatt seit 1987 und das Freiheitliche Bildungswerk beziehungsweise die Freiheitliche Akademie der FPÖ seit Anfang der 1970er-Jahre. Die Höhe des Budgets orientiert sich an der Anzahl der Abgeordnetenmandate der Parteien im Nationalrat. Damit sind die Einrichtungen und ihre Finanzierungen direkt mit den im Nationalrat vertretenen Parteien verbunden: denn diese müssen jährlich einen Antrag auf Förderungswürdigkeit ihrer Rechtsträger bei der Bundesregierung stellen, der die Festsetzung der Förderungswürdigkeit obliegt (PubFG, BGBl. 369/1994, idF BGBl. 130/1997, Abs. 1, § 3 (1)). Die Partei benennt deshalb jährlich (!) ihren Verein als Träger der politischen Bildungsarbeit und erteilt jährlich einen neuen Auftrag. Aus diesem Grund muss man von einer viel stärkeren Parteienbindung und Verflechtung der politischen Bildungsarbeit mit der jeweiligen Parteienarbeit ausgehen als vergleichsweise in Deutschland: dort wird die Anerkennung einmalig zugesprochen und kann nur jeweils auf Antrag durch die Bundesversammlung, respektive für die Landesstellen der Stiftungen durch die Landesversammlung, wieder aberkannt werden.

Für einen aktuellen Überblick über das gegenwärtige Angebot in der politischen Erwachsenenbildung wurde im Oktober 2001 eine Internet-Recherche durchgeführt, wobei die Angebote auf den jeweiligen *Homepages* der Parteiakademien untersucht wurden. Die folgende Analyse bezieht sich deshalb auf diesen konkreten Zeitpunkt und die darin (internet-)öffentlich zugänglichen Angebote.

### 3.2 „Klassische“ politische Erwachsenenbildung im Dr. Karl Renner-Institut

Das Renner-Institut ist die Parteiakademie der österreichischen Sozialdemokratie und sieht seine zentralen Tätigkeitsfelder darin, Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft stärker in Politikformulierung und -umsetzung einzubeziehen, über Foren sozialdemokratische Positionen in die öffentliche Diskussion einzubringen, interne Weiterbildung und Personalentwicklung für die SPÖ zu betreiben und eine Organisationsentwicklung für die SPÖ zu organisieren, um dazu beizutragen, die Parteistrukturen offener und moderner zu gestalten. Die Bundes- und neun Landesstellen des Renner-Instituts bieten deshalb eine breite Palette zielgruppenorientierter Angebote (vgl. im Weiteren [www.renner-institut.at](http://www.renner-institut.at)): „Publikationen, Diskussionsveranstaltungen, Enqueten und Vorträge richten sich an eine politisch interessierte Öffentlichkeit, Fachtagungen und Seminare besonders an ExpertInnen sowie MultiplikatorInnen wie z.B. LehrerInnen. Einen wichtigen Stellenwert nimmt dabei die internationale Bildungsarbeit ein.“

Darüber hinaus organisieren wir Workshops und individuelle

Beratungen für FunktionärInnen, MandatarInnen und MitarbeiterInnen der SPÖ. Dabei geht es darum, konkrete Unterstützung für die lokale politische Arbeit zu bieten, unterschiedliche Positionen und Ansätze in den Diskussionen zu konkreten politischen Streitthemen auszuloten und gegeneinander abzuwägen sowie Hintergrundinformation zu aktuellen politischen Fragen zu vermitteln“. Die Angebotsthemen sind breit gefächert und reichen von Gesellschaftsentwicklung und Zeitgeschichte über Sozialdemokratie, politische Grundsatzthemen (Staat, Recht, Demokratie, Partizipation) zu einzelnen Politikfeldern (Sozial- und Gesundheitspolitik, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Ökologie, Lebensqualität, Fragen des KonsumentInnenschutz, Landwirtschaft) hin zu konkreten politischen Zielgruppen (in Stadt und Regionen, Frauen, Jugend, Familie, SeniorInnen im Zusammenhang mit Generationenpolitik). Internationale Fragen betreffen die Europäische Union, Mittel- und Osteuropa, „Globale Politikfragen – Frieden – Sicherheit“ und „Entwicklungszusammenarbeit – Asyl – Menschenrechte“. Damit liefert das Renner-Institut eine breite Angebotspalette zur politischen Erwachsenenbildung, die nicht nur den „klassischen“ Teil politischer Bildung (im Sinne der Staatsbürgerkunde) ausmacht, sondern einen umfassenden Beitrag zur politischen Erwachsenenbildung in Österreich leistet.

Eine Liste von 17 aktuellen Veranstaltungsangeboten bietet im Oktober 2001 Symposien, Vorträge, Tagungen und Diskussionen an: Themen sind unter anderem Populismus, Frieden und Sicherheit, die Frankfurter Buchmesse (Medien), eine Auseinandersetzung mit der Rolle von intellektuellen beziehungsweise eine Vortragsreihe über soziale Gerechtigkeit, Sozialpolitik in Europa sowie Fragen zur Wirtschaft („Wird die europäische Wirtschaft amerikanisiert?“). Dabei kooperiert das Renner-Institut auch mit anderen, nicht ausschließlich der SPÖ nahe stehenden Instituten und Bildungseinrichtungen, stellt sich aber (siehe *Links*) bewusst in den internationalen Kontext anderer parteinaher (sozialdemokratischer) Stiftungen wie der deutschen Friedrich-Ebert-Stiftung und Einrichtungen der politischen Erwachsenenbildung.

### *3.3 Politische Erwachsenenbildung in der Politischen Akademie der ÖVP – moderne Politik(erInnen)beratung*

Die Politische Akademie der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) arbeitet seit Ende der 1999 unter dem Schlagwort *modernpolitics* und versteht sich nach eigenen Aussagen vor allem als *think tank*. Sie will neue politische Themen, aktuelle politische Inhalte und Prozesse zur diskursiven Weiterentwicklung einer „zeitgemäßen politischen Kultur“ beobachten und

analysieren (vgl. im Weiteren [www.modernpolitics.at](http://www.modernpolitics.at)). Zugleich beschäftigt sich die Politische Akademie mit der „Weiterentwicklung der christdemokratischen Programmatik und der Umsetzung politischer Konzeptionen in die Praxis. Dazu gehört auch die Suche nach neuen Formen der Artikulation und demokratischen Umsetzung politischer Interessen“; das Thema der Erweiterung der Europäischen Union und die Förderung der demokratischen Kräfte in den zukünftigen Mitgliedstaaten ist dabei ein Anliegen der Arbeit. Die Politische Akademie organisiert mit einigen Veranstaltungen (vor allem aber durch ihre Zeitschrift „zeit\_schritt“) eine internationale Diskussion von WissenschaftlerInnen. Dazu zählen auch Institutionen, die der Österreichischen Volkspartei nicht unbedingt nahe stehen. Sie versucht vor allem über ihre Publikationen einen Beitrag zur allgemeinen politischen Diskussion zu leisten. So wurden im „Österreichische(n) Jahrbuch für Politik 2000“ „im Sinne größtmöglicher Meinungsvielfalt“ 30 Männer aller vier Parlamentsparteien (unter anderem Wolfgang Schüssel, Karl-Heinz Grasser, Wilhelm Brauner, Hans Sallmutter und Alexander van der Bellen) und zwei Frauen (Ursula Breitenfelder und Margaretha Kopeinig) zu Beiträgen eingeladen, die deren „subjektive(n) Positionen zum Thema ‚Wende‘“ wiedergeben. Weitere Bände behandeln aktuelle Fragen der Politik (Bildungspolitik: Neue Medien, Schulreform und Qualifikationsbedarf) sowie die „Anatomie eines Wechsels“ betreffend die Regierungsbildung 1999/2000. Andere Publikationen begleiten die Seminarangebote zur Persönlichkeitsbildung und zum Politikmanagement (Politikerprofile, Handbuch zur Vereinsarbeit).

In den vergangenen Jahren wurde die Politische Akademie technisch und inhaltlich neu ausgerichtet. Im Hinblick auf die Landesparteiorganisationen versteht sich die Politische Akademie als eine „Clearingstelle für Informationen und gleichzeitig als kompetente Erstinformationsstelle“, so dass zu den „wichtigsten politischen Themen (...) jederzeit der aktuellste Stand des Wissens abgefragt werden“ kann. Im Herbst/Winter 2001 betrifft dies die Themen Wellness, Europa (eine Jugendveranstaltung) und neun Seminare zur Frauenoffensive der ÖVP. Dieses Themenangebot umfasst Netzwerken (*Networking*), Selbstbewusstseinstraining, Präsentationstechniken, Rhetorik, Gesprächs- und Verhandlungstraining sowie Zeit- und Zielmanagement, *Power talk* und Teamarbeit. Darüber hinaus gibt es Workshops mit der Kommunalpolitischen Vereinigung, die sich teilweise mit den sechs verschiedenen Seminarangeboten zur politischen Kommunikations- und Verhaltenstechnik thematisch überschneiden (Gesprächstraining, Argumentationstraining, *Power talk*) und zum Teil neue Aspekte der Gruppendynamik, des Konfliktmanagements und „Wertesicherheit vermitteln“. Eine Trainerweiterbildung befasst sich mit Moderationstechniken sowie Systemischem Management.

Eine Veranstaltung zur „Zukunft der konservativen Politik“ erörtert

diese Frage aus der Perspektive des Wertediskurses; eine weitere Veranstaltung informiert zur „neuen österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“ der militärischen Landesverteidigung. Damit gibt es vier Veranstaltungen zu aktuellen und allgemeinen politischen Themen im Verhältnis zu 18, die Personaltraining für PolitikerInnen beziehungsweise für im Rahmen der ÖVP politische Engagierte zum Gegenstand haben. Weiters beabsichtigt auch das „Vereinsportal“, das Eigenengagement von Einzelpersonen mit Hilfe von Managementseminaren (Management im Verein, Sponsoring für Vereine, Homepage) zu unterstützen. Die Angebote der politischen Erwachsenenbildung wollen nach eigener Intention „am Puls der Zeit“ ausgerichtet sein, das heißt, sie beabsichtigen, mit den neuesten „methodischen, didaktischen und pädagogischen Erkenntnissen“ zu arbeiten. So bietet unter anderem eine Vernissage zum Thema „BodyMania – Körperbilder“ beziehungsweise ein Seminarangebot „Wellness für Politiker/innen, Manager/innen und Trainer/ innen“ Möglichkeiten, sich mit den derzeit an der „Spitze unserer Wertskala“ (vgl. Seminarankündigung) stehenden Werten „Gesundheit“ und „Lebensqualität“ auseinanderzusetzen: „Was, meinen Sie, steckt dahinter – nur eine erfolgversprechende Marketingstrategie oder mehr, nämlich ein neuer Trend, eine Sehnsucht nach Gesundheit, Entspannung und Lebensqualität? Aber welche Qualität hat dieser neue Wellnessmarkt? Wie relevant sind diese Entwicklungen für unsere Gesellschaft? Ausgehend vom Sammelbegriff ‚Wellness‘ wollen wir aktuelle Gesundheitsfragen ansprechen und zum Gegenstand des politischen Diskurses machen“ (aus dem Programm Herbst/Winter 2001, vgl. [www.modernpolitics.at/veranstaltungen/index.htm](http://www.modernpolitics.at/veranstaltungen/index.htm)).

### *3.4 Die Grüne Bildungswerkstatt – Plattform der politischen Diskussion und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen*

Die Grüne Bildungswerkstatt hat sich zum Ziel gesetzt, ein möglichst breites Veranstaltungsangebot zur politischen Erwachsenenbildung zu bieten. Die Angebotsformen umfassen Vorträge und Diskussionen, Tagungen und Symposien, Workshops und Laboratorien sowie Veranstaltungen und Feste zu Kunst und Kultur (vgl. auch Leuthold 2000).

Neben einem regionalspezifischen und auf die individuellen Bedürfnisse in den Ländern ausgerichteten Seminarangebot – welches unter anderem auch Seminare für KommunalpolitikerInnen und ähnliche Veranstaltungen zur Politikberatung enthält – lädt die Grüne Bildungswerkstatt Bund unter dem Titel „Ethik und Politik“ Fachleute und auch „betroffene“ BürgerInnen ein, dringende Fragen, etwa der Gesundheitspolitik, öffentlich zu diskutieren (vgl. im Weiteren: [www.gb.w.at](http://www.gb.w.at)). Diese Debatten werden in Form schriftlicher Unterlagen von ExpertInnen und Transkriptionen von



Veranstaltungsmitschnitten dokumentiert und auf der Internetseite als pdf-files zum Herunterladen veröffentlicht. Darüber hinaus setzt sich eine Arbeitsgruppe unter dem Titel „Offensiv Grün“ unter „progressiven/alternativen Gesichtspunkten intensiv mit wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen“ auseinander, organisiert dazu Veranstaltungen (unter anderem mit dem Nationalökonom Kurt Rothschild zu Gemeinwesen und Staatsfinanzen, dem Volkswirtschaftler Erwin Weissel oder der Politischen Ökonomin Eva Lang) und dokumentiert diese ebenfalls auf der Homepage. Im Bereich „Programm“ sind Beiträge zum neuen politischen Grundsatzprogramm der Grünen Partei zu finden, welches im Juli 2001 beschlossen wurde. In einer Rubrik „Themen“ sind derzeit aktuelle Beiträge zur Regierungskoalition „Blau/Schwarz“, zur Frage der „Demokratie (unvollendet)“, zu den Themenbereichen „Neoliberalismus“, „Frau und Ökonomie“ und „Europa“ dokumentiert. Als einzige aller Parteiakademien hat die Grüne Bildungswerkstatt eine Plattform „Krieg & Terror worldwideweb“ für aktuelle Diskussionsbeiträge eingerichtet, um eine Auseinandersetzung mit den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington zu führen.

Eine Publikationsliste informiert über Veröffentlichungen zu politischen Standardfragen (Funktionsmechanismen in politischen Entscheidungsprozessen), über praktische Politik (Minderheitenarbeit im Gemeinderat) oder fasst internationale Vorträge und Diskussionen zusammen (unter anderem mit den politischen PhilosophInnen Alain Lipietz, Edgar Morin, Gerburg Treusch-Dieter und Konrad Paul Liessmann). Die Grüne Bildungswerkstatt beschäftigt sich mit folgenden Themen: politische Ökologie, gesellschaftliche Nachhaltigkeit und mögliche Indikatoren für Lebensqualität, Friedensforschung und Entwicklungspolitik, (steiermärkischer) Widerstand in Nationalsozialismus, Gesundheitspolitik und Behindertenbewegung, Südtirol und die Minderheitensituation in Österreich. Die Grüne Bildungswerkstatt Minderheiten veröffentlicht unter anderem zweisprachige Literaturbeiträge in einer Edition, die Grüne Akademie Graz dokumentiert die Beiträge der „Alternativen Universität“ zu gesellschaftlichen Fragestellungen (unter anderem Geld und Ökonomie, Frauen und Gleichstellungspolitiken). Aus der Dokumentation geht auch hervor, dass die Grüne Bildungswerkstatt mit der deutschen grün-nahen Heinrich-Böll-Stiftung in Kontakt steht.

Insgesamt fordert die Grüne Bildungswerkstatt die BesucherInnen der Homepage wiederholt dazu auf, sich an den angebotenen Fragestellungen zu beteiligen. Besonders im Hinblick auf eine internationale Diskussionsplattform kooperiert die Grüne Bildungswerkstatt seit einiger Zeit mit wissenschaftlichen Institutionen, die nicht unbedingt der grünen Partei nahe stehen. So fand im Herbst 2001 in Zusammenarbeit mit einem internationalen wissenschaftlichen Institut eine Vortragsreihe zur Europäischen Union statt

(„After Enlargement: Rethinking European Order“ beziehungsweise „Le Traité de Nice et la Gouvernance d’une Europe Elargie“).

### *3.5 Der Beitrag der Freiheitlichen Akademie zur Personalentwicklung und zum Parteimanagement der Partei*

Im Rahmen der Internetrecherche tritt bei der Freiheitlichen Akademie ein sonderbares Phänomen auf. Nähere Informationen über die Freiheitliche Akademie (FA) sind entweder über eine Seite des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur oder aber nur über die Homepage der FPÖ zu erhalten. Die Homepage der Freiheitlichen Akademie ist weder über eine der üblichen Suchmaschinen noch über ein Link einer anderen Parteiakademie zugänglich. Vielmehr erscheint der Eintrag, dass diese ab „Oktober 2000“ wieder zur Verfügung stehen werde (Datum der Recherche: 19.10.2001). Das Bundesministerium ([www.bmbwk.gv.at/2studinf/10intern/2ausbez/fbw.htm](http://www.bmbwk.gv.at/2studinf/10intern/2ausbez/fbw.htm) vom 19.10.2001) führt unter der Rubrik „Universitäten und Studium“ die Freiheitliche Akademie – neben allen anderen Parteiakademien – als „Institution für internationale Wissenschaftsbeziehungen“ an.

Die Aufgaben der FA werden hier vor allem im Bereich der „allgemeinen staatsbürgerlichen Bildung“ mit der Erstellung von Publikationen, der „Aus- und Weiterbildung für FPÖ-Mandatäre und Mitglieder“ sowie dem Angebot von „Spezialseminaren mit externen Partnern (NLP)“ beschrieben. Es gibt eine „Diplomanden- und Dissertantenbörse“ und eine Jugendausbildung (Collegium Scala). Informationsmaterial und Programme werden auf Anfrage zugesandt. Über die Homepage der FPÖ (vgl. [www.fpoe.at](http://www.fpoe.at) vom 19.10.2001, alle weiteren Zitate ebenda) sind die Informationen über die Freiheitliche Akademie zugänglich. Die Freiheitliche Akademie sieht ihre Aufgaben vor allem in der „Ausbildung für unsere Funktionäre, Abgeordnete, Mitarbeiter und externe Interessenten, (der) Politische(n) Hintergrundarbeit mit Studien und Publikationen“ sowie in „Diskussionen, Enqueten, Vorträge, Seminare“. Themen werden beispielsweise über die Zeitschrift der Freiheitlichen Akademie „Freie Argumente“ kolportiert: die „Reform des österreichischen Bundesstaates – Materialien zur Förderalismusdebatte“, die Enquete „Ein drogenfreies Wien“ oder ein Seminar „Stressbewältigung und körperliche Fitness“. Eine aktuelle Stellungnahme bezog sich zur Zeit der Urabstimmung im Österreichischen Gewerkschaftsbund (September/Oktober 2001) auf Bedenken, ob eine geheime Abstimmung gewährleistet sei. In der „Dokumentation/Argumentation“ können zwei Bücher bestellt werden: Eines beschäftigt sich mit den Aussagen Jörg Haiders („So hat’s Jörg gesagt und gemeint“), die gegenüber „bewusst verfälschten“ Darstellungen zurecht gerückt werden; ein weiteres unter dem Titel „Reformpolitik im

Reformtempo“ mit den ersten einhundert Tagen der schwarz-blauen Regierungskoalition.

Eine Analyse der Ausbildungsangebote macht vor allem den Fokus der politischen Bildungsarbeit auf die Schulung der freiheitlichen MandatarInnen für die politische Alltagsarbeit der Freiheitlichen Partei deutlich. Hier werden vom Präsidenten der FA Jörg Haider die Parteipolitiker angehalten, innerhalb von zwei Jahren eine als „verpflichtendes Dreierpaket“ angebotene „Schulung“ für das für die politische Auseinandersetzung „inhaltliche und verhaltenstechnisch“ notwendige Wissen zu durchlaufen, um die „Auseinandersetzung mit den Mitbewerbern für sich entscheiden“ zu können. Damit garantiert die FA der FPÖ eine einheitliche Funktionärsschulung in drei Bereichen: „Argumentation und politische Dialektik“ („Techniken zur Steuerung der Gesprächsatmosphäre, Fragetechnik als Steuerungs-, Aktivierungs- und Überzeugungsinstrument, Training der Schlagfertigkeit, (...) Argumentations- und Überzeugungstechniken, Verhandlungsführung und Gesprächsaufbau bei der Wortmeldung in Gremien, Sitzungen, Teamverhandlungen, psychodiagnostischen Interviews und Reklamationsgesprächen“); es erfolgt eine Einführung in „Prinzipien und Methoden des Denkens“ sowie der Logik (etwa „Methoden unfairer Dialektik und deren Abwehr“). Ein zweiter Bereich schult die MandatarInnen zu „Rhetorik, Präsentationstechnik und Kommunikation“: Hier werden unter anderem die wichtigsten Etiketteregeln behandelt, wie Tischmanieren sowie als persönliche Imagefaktoren Kleidung, Stil und Make-Up, aber auch das Organisieren von Informationen (zum Beispiel über eine Redendatenbank). Ein dritter Bereich führt die FPÖ-MandatarInnen in „wirtschaftliche, rechtliche und politische Grundlagen“ ein (dieser umfasst die Vermittlung von Themen wie „Aufbau und Grundlagen der österreichischen Verfassung“, „Verfassungsbogen“ oder „Grundbegriffe der Mikro- und Makroökonomie als Werkzeug für Politiker“). Ein Seminar zu Europa beschäftigt sich vor allem mit der Beeinflussung des nationalen Rechts durch „die Gesetzgebung in Brüssel“.

Aus dieser Übersicht wird deutlich, dass vor allem freiheitliches Managementwissen und ein Verständnis für „betriebswirtschaftliche Aufgaben“ die politische Bildung der FA ausmachen. Mit diesen Unternehmenskompetenzen werden auch die MitarbeiterInnen der Freiheitlichen Partei über die politischen Bildungsangebote der FA ausgestattet: In den Angeboten für diese Zielgruppe finden sich vor allem Seminare zu „Controlling“, „Projektmanagement“, „Steuerung“, „Kostenrechnung“, „Powerreading und Mind Mapping“, Organisationsschulung, „Rhetorik“, „Energiemanagement-Qi Gong“ und ähnliches.

Für die Länderorganisationen gibt es über diese Grundtechniken hinaus noch eine Einführung in die Programmatik, Funktion und Organisation der

FPÖ sowie die Arbeit als GemeindemandatarIn (im Gemeinderat und als OrtsgruppenmanagerIn). Für allgemein Interessierte zugänglich sind die Seminarangebote zu Themen der Gruppendynamik wie „Gesprächsführung und Konfliktmanagement“ sowie „Neurolinguistisches Programmieren“. Politische Bildung für Frauen wird unter dem Titel „Kampfrhetorik für Frauen“, angeboten, Gesundheit und professioneller Umgang (auch mit neuen) Medien stehen im Kontext des Seminars „Der Weg des Siegers“. Nach Vereinbarung kann ein „Seminar für Aufsichtsräte“ gebucht werden.

#### **4. Zusammenfassende Bewertung der Demokratiequalität politischer Erwachsenenbildung in den österreichischen Parteiakademien**

##### *4.1 Das Wissen um die Geschichte der Demokratie*

Derzeit befassen sich nur zwei Parteiakademien mit der Geschichte der Demokratie: das Renner-Institut sowie die Grüne Bildungswerkstatt. Im Renner-Institut ist unter anderem ein Fotoarchiv angelegt, und es besteht ein Link zum Verein für Geschichte der Arbeiterbewegung. Derzeit gehen die Veranstaltungen zum Schwerpunkt Europa unter anderem auf die Sozial- und Wirtschaftsgeschichte seit 1945 ein (wie die Veranstaltung unter dem Titel „Dialogforum Soziales Europa: Von Paris nach Nizza – 50 Jahre europäische Sozialpolitik“). Die Grüne Bildungswerkstatt hat in ihren Veranstaltungen immer wieder die Geschichte der Demokratie zum Thema (unter diesem Schlagwort erscheinen mindestens 17 Veröffentlichungen), die „Grüne Akademie“ und die Bildungswerkstatt Steiermark arbeiten unter dem Titel „Die Welt ist nicht zufällig so, wie sie ist“. Aus diesem Grund beabsichtigt die Grüne Akademie, „politische Fortbildung“ für alle Interessierten anzubieten. Dabei sind die (gewordenen) gesellschaftlichen Strukturen immer wieder Thema der Arbeit.

##### *4.2 Demokratie lebt von Beteiligung – politische Bildung auch*

Partizipative Elemente im Bildungsangebot weisen zunächst einmal alle Parteiakademien auf. So bestehen für bestimmte Zielgruppen die Möglichkeit, spezielle Seminare auf Anfrage durchzuführen (etwa Frauen in der Politischen Akademie der ÖVP, Aufsichtsräte in der Freiheitlichen Akademie, GemeinderätInnen in der Grünen Bildungswerkstatt oder die Möglichkeit für individuelle Beratungen für MandatarInnen der SPÖ). Eine grundsätzliche Offenheit in der Angebotsgestaltung ist bei keiner der Parteiakademien zu finden – diese Offenheit wird eher zielgruppenspezifisch formuliert. Da alle Parteiakademien jährlich neu durch ihre Parteien anerkannt werden müssen, ist hier eine enge Konzentration auf die Partei zu erwarten. Aktuell formuliert die Grüne Akademie Graz ihre Zielgruppe am umfassendsten: „Der Großteil unserer Veranstaltungen richtet sich nicht nur an FunktionärInnen und MandatarInnen der Grünen, denen wir ein umfangreiches (Aus-)Bildungsprogramm anbieten, sondern an *alle an politischer Fortbildung interessierten Menschen* (Hervorhebung durch die Autorin)“ (vgl. [www.gruene-akademie.at/frames.htm](http://www.gruene-akademie.at/frames.htm)).

### *4.3 Soziale Gleichheit*

Nach den Themenangeboten erscheint derzeit das Renner-Institut am ehesten dem Kriterium der sozialen Gleichheit zu entsprechen. Die Angebote sind breit gestreut und richten sich nicht nur an ein studentisches oder intellektuelle Publikum. Auch die Veranstaltungen der Grünen Bildungswerkstatt sind – mit Blick auf das Engagement der Bildungswerkstatt Minderheiten – sozial breiter gestreut. Der Großteil der Veranstaltungen ist jedoch eher an einer diskursiven Auseinandersetzung zu den Themen orientiert, was eher Studierende und akademisch gebildete Menschen anspricht. Die Arbeit der Politischen Akademie der ÖVP konzentriert sich vor allem auf ihr eigenes Klientel beziehungsweise bereits engagierte BürgerInnen. Einige Angebote zur Personalentwicklung sind kostenpflichtig. Aus den Angeboten der Freiheitlichen Akademie ist eine soziale Gleichheit nicht ersichtlich, da sie vor allem für das eigene Klientel gedacht ist.

Eine internationale Ausrichtung der Angebote, unter anderem mit englisch- und französischsprachigen Vorträgen, weisen vor allem das Renner-Institut und die Grüne Bildungswerkstatt auf. Den Kontakt mit WissenschaftlerInnen und Intellektuellen suchen in einem unterschiedlichen Ausmaß alle vier Parteiakademien, wobei jedoch nur das Renner-Institut, die Politische Akademie und die Grüne Bildungswerkstatt diesen Kontakt auch im Hinblick auf nicht-parteiikonforme Institutionen organisieren. Die Freiheitliche Akademie begnügt sich mit „Bärentaler“ beziehungsweise „Weißenseer Gesprächen“.

### *4.4 Freiheit der Angebote*

Die Freiheit der Angebote der Parteiakademien ist – sieht man von den großteils klientelistisch ausgerichteten Angeboten der Freiheitlichen Akademie ab – gegeben. Insbesondere Diskussionsveranstaltungen sind für die Öffentlichkeit gedacht und allen BürgerInnen zugänglich. Die Arbeit des Renner-Instituts findet ebenso wie die der Grünen Bildungswerkstatt auch außerhalb Wiens, in den anderen Bundesländern, statt. Die Diskussionsveranstaltungen der Politischen Akademie konzentrieren sich auf Wien, die der Freiheitlichen Akademie auf Kärnten. Vor allem die FA setzt das ihr zustehende Budget für allgemeine politische Bildungsarbeit in erster Linie für Management- und Personaltraining für ParteimandatarInnen und -mitarbeiterInnen ein. Die Schulungen befassen sich nur marginal mit Themen politischer Bildungsarbeit (Österreichische Verfassung, Europäisches Parlament), sondern vor allem mit Themen, die in jedem anderen Unternehmen auf Managementebene ebenfalls angeboten werden. Auch im Angebot der Parteiakademie der ÖVP sind Seminare zur Persönlichkeitsentwicklung und

Management sowie zu Präsentationstechniken ungleich häufiger zu finden als Veranstaltungen zu Staatsbürgerkunde beziehungsweise politischer oder kultureller Bildung (es sei denn, man fasst das Erlernen von Tischetiketten unter „kulturelle Bildung“).

An dieser Stelle wäre dringend eine Auseinandersetzung mit dem Aufklärungscharakter von politischer Bildung angebracht. Angesichts dieser „neuen“ Themen im Rahmen von politischer Erwachsenenbildung stellt sich die Frage, warum es gerade den Parteiakademien der ÖVP und FPÖ als notwendig erscheint, Fähigkeiten, die in jedem allgemeinen Wirtschaftstraining oder Managementseminar erlernt werden können, zur Zielsetzung einer Arbeit zu machen, die nach dem Gesetz auf Staatsbürgerkunde sowie auf politische und kulturelle Bildungsarbeit ausgerichtet sein sollte. Es ist bemerkenswert, dass gerade jene Partei, die es sich zur innenpolitischen Hauptaufgabe gemacht hat, die „Parteibuchwirtschaft“ abzuschaffen, im Bereich der politischen Erwachsenenbildung exakt nach dem von ihr kritisierten Prinzip des Klientelismus arbeitet. Die FPÖ verwendet den Großteil ihres über öffentliche Gelder finanzierten Angebotes dafür, die eigenen Parteimitglieder für die politische Auseinandersetzung mit dem Gegner zu schulen – und dieser wird, folgt man dem Schulungsschwerpunkt „Präsentationstechniken in der Öffentlichkeit“, wohl eher im medialen als im politischen Bereich verortet. Die Parteiakademie der ÖVP lässt sich diese Schulungen teilweise über Teilnahmegebühren rückfinanzieren. Bedenklich ist diese Entwicklung deshalb, weil hier notwendige Gelder zur politischen Bildung „zweckentfremdet“ werden und zugleich die allgemeinen Angebote einer öffentlichen und offenen Diskussion (zu breit gefächerten politischen Fragen) im Kontext des Gesamtangebotes als Ausnahmen erscheinen: Eine substanzielle politische Auseinandersetzung findet zumindest in der FPÖ nicht statt, es sei denn, man sieht, wie „Wien drogenfrei“ werden kann oder wie „der Weg des Siegers“ aussieht, als zentrale politische Fragen an.

Insbesondere bei der Qualifizierung der MandatarInnen und ParteifunktionärInnen der Regierungsparteien scheinen noch immer eher das Konzept einer Personalentwicklung, das sich auf eine Parteilinie beziehungsweise die Sicherung eines geschlossenen Bildes nach außen orientiert, wichtiger als eine politische Bildung mit dem Ziel zu sein, den eigenen Parteimitgliedern und darüber hinaus den BürgerInnen das allgemeine politische Denken zu schärfen.

#### *4.5 Politische Erwachsenenbildung als öffentlicher Bildungsauftrag*

Insgesamt bietet sich beim Renner-Institut, der Grünen Bildungswerkstatt und teils auch bei der Politischen Akademie ein kontroverses Spektrum an öffentlich zugänglichen Themen: Allerdings sind bei allen Anbietern Schwerpunkte festzustellen. Das Spektrum verringert sich jedoch erheblich

bei Angeboten, die keinen unmittelbaren Politik-, Regierungs- oder möglichen Wahlkampfbezug haben. Es gibt nur wenige flexible Foren, die beispielsweise aktuelle (welt-)politische Fragen aufgreifen oder Themen ohne unmittelbaren tagesaktuellen Bezug (wie nachhaltige Entwicklung, internationale Zusammenarbeit, Gender Mainstreaming) behandeln.

In Österreich sind derzeit die Bildungsakademien der Parteien die einzigen Organisationen mit einem gesetzlich gesicherten Budget für politische Bildung. Ungeachtet dessen, dass auch andere bundesweit agierende Erwachsenenbildungsinstitutionen (beispielsweise die Volkshochschulen) Veranstaltungen zur politischen Bildung anbieten, existiert dennoch keine eigenständige Institution für politische Bildung in Österreich. Diese könnte eine umfassende politische Bildung sowohl in den Ländern als auch auf Bundesebene durchführen, begleiten und weiterentwickeln. Bei Einrichtungen der politischen Bildung in Deutschland oder in den Niederlanden ist das bereits sehr wohl der Fall.

Derzeit bietet in Österreich das Institut für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung eine ambitionierte Ausbildung für politische Bildung an. In den entsprechenden Studienrichtungen (Politikwissenschaft, Pädagogik) gibt es eine solche nicht oder nur punktuell. Zur Zeit können keine Zeichen ausgemacht werden, dass die politische Erwachsenenbildung ein Anliegen der aktuellen Regierungspolitik ist. Eher ist das Gegenteil der Fall: So wurden die Gelder für die politische Bildung der Zivildienstler (zur gewaltfreien Lösung von Konflikten beziehungsweise Friedenspolitik) im Rahmen der Budgetsanierung ersatzlos gestrichen.

## **5. Wünschenswerte Entwicklungsperspektiven für politische Erwachsenenbildung in Österreich**

Die folgenden Ausführungen zu den wünschenswerten Entwicklungsperspektiven konzentrieren sich auf das in Kapitel 4.5 behandelte Kriterium der politischen Erwachsenenbildung als öffentlicher Bildungsauftrag, berühren aber auch Aspekte des Kriteriums der Freiheit der Angebote (Kap. 4.4). Grundsätzlich wäre zu überlegen, ob es nicht auch im Interesse einer demokratischen Entwicklung und von höherer Demokratiequalität in Österreich wäre, eine bundesweit agierende, jedoch parteiunabhängige Einrichtung für politische Erwachsenenbildung in Österreich zu gründen. Diese Einrichtung könnte über Grundlagen und Inhalte politischer Erwachsenenbildung arbeiten sowie konkrete Angebote zur Schulung eines aufgeklärten und mündigen politischen Denkens entwickeln.

Solange die politische Erwachsenenbildung über die Parteiakademien organisiert wird, sollte jedoch wenigstens für die Parteien ein expliziter Auftrag



zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung formuliert werden, um die Parteiakademien dazu anzuhalten, politische Bildungskonzepte zu entwickeln. Dringend geboten erscheint jedoch eine eingehendere Prüfung der Verwendung öffentlicher Gelder innerhalb der Organisationen selbst, insbesondere in der Freiheitlichen Akademie. Es muss erst begründet werden, dass Managementtraining und Persönlichkeitsentwicklung als zentraler Bestandteil einer „staatsbürgerlichen Bildung im Sinne der Bundesverfassung“ oder einer „politischen und kulturellen Bildung“ sind beziehungsweise „Einsichten in politische, wirtschaftliche, rechtliche und gesellschaftliche Zusammenhänge auf innerstaatlicher und internationaler Ebene unmittelbar und in gemeinnütziger Weise“ vermitteln können (vgl. PubFG, BGBl. 369/1984, idF BGBl. I 130/ 1997, Stand vom 1.4.1998) muss noch geleistet werden.

Ein erster Schritt, den politischen Akademien strukturell etwas mehr Gestaltungsfreiheit und damit vielleicht eine engere Anbindung an ihren politischen Bildungsauftrag zu verschaffen, wäre zumindest eine Änderung des jährlich zu wiederholenden Anerkennungsverfahrens. Wenn die Parteiakademien zumindest eine ganze Legislaturperiode lang Zeit zur Entwicklung eines politischen Bildungsprogrammes hätten, könnte dies mehr Ausgewogenheit der Angebote, eine langfristige Ausrichtung für einen breiteren InteressentInnenkreis und weniger tagespolitisch orientierte Zuarbeit für die Parteien erwarten lassen. In der Arbeit mit Erwachsenen gilt es, unter einer möglichen erwachsenenpädagogischen Perspektive, auf die besondere Situation des Erwachsenenlernens einzugehen: Die AdressatInnen bringen unterschiedliche Sozialisation und Lebensläufe in das konkrete Lerngeschehen mit, was in didaktischen und methodischen Überlegungen zu berücksichtigen ist. Ziehen wir die politische Bildungsarbeit durch die Parteiakademien in Betracht, so ist diese aufgrund ihrer ökonomischen Basis an besondere Bedingungen gekoppelt: Nicht die Teilnehmenden entscheiden über das Angebot der Arbeit, sondern in erster Linie der Wahlerfolg der Partei und ihre Anerkennung als Akademie, die so den Zugang zu den Bundesmitteln ermöglicht. Dadurch können die gesetzlich geregelte Kontrolle und das Eingriffsrecht der Bundesregierung, über die Förderungswürdigkeit zu entscheiden, weiterhin zugunsten einer Parteienfinanzierung missbraucht werden. Demokratie ist ein lebendiger Prozess, in dem Menschen in einer Gesellschaft immer wieder neu ihre traditionellen und konsensual vereinbarten Werte überdenken. Demokratie lebt von Beteiligung und gegenseitigem (intellektuellem und Erfahrungs-) Austausch. Die Teilnahme von einzelnen Individuen ist dafür ebenso notwendig wie die Auseinandersetzung mit differenten Ansichten. Die Fähigkeit, sich im Lernprozess mit anderen individuell bestmöglichst zu entfalten und einzubringen, macht die Qualität der Demokratie aus. Politische Erwachsenenbildung ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Demokratie und Demokratiequalität in Österreich. Sie zu gewährleisten, sollte das Interesse aller BürgerInnen und ihrer gesetzlich gewählten VertreterInnen sein.

## Strukturbox zur Demokratiequalität politischer Erwachsenenbildung

### 1. Wie definieren wir Demokratie und unsere (theoretischen) Kriterien für Demokratiequalität?

Demokratie ist ein lebendiger Prozess in der Gesellschaft. Sie besteht nicht *per se*, sondern wird immer wieder vermittelt. Dafür sind folgende Kriterien wichtig: Das „Lebendige“ äußert sich in einem lebendigen, das heißt mit Erfahrungen verbundenen Wissen zur Geschichte der Demokratie. Die Beteiligung der BürgerInnen ist auch in der politischen Erwachsenenbildung wichtig. Diese sollte soziale Gleichheit fördern, und nicht nur exklusiv und klientelistisch orientiert sein. Die Angebote sollten die Vielfalt der Meinungen und der Meinungsbildung repräsentieren und frei zugänglich sein. Demokratie ist – im doppelten Sinne – ein öffentlicher Auftrag: für BürgerInnen wie für die Parteien beziehungsweise die öffentliche Verwaltung gleichermaßen.

### 2. Wie sind Zustand und historische Entwicklung von Demokratie und Demokratiequalität beschaffen und wie sind sie gemäß unserer Kriterien für Demokratiequalität zu bewerten?

Politische Erwachsenenbildung ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine lebendige Demokratie. Das Angebot politischer Erwachsenenbildung ist derzeit in Österreich in den untersuchten Parteiakademien nicht hinreichend darauf ausgerichtet. Noch immer wird unter politischer Bildung in erster Linie die (Medien-)Qualifizierung der eigenen FunktionärInnen beziehungsweise eine Einschulung auf die Parteilinie verstanden. Von den vier untersuchten Parteiakademien weisen nur drei ein umfassenderes politisches Bildungsangebot auf, wobei zwei über ein ausreichend breites und für größere soziale Gruppen zugänglicheres Angebotsspektrum verfügen. Festzuhalten ist, dass die politische Bildung der nicht-parteiorientierten Bildungsträger (auch finanziell) besser abgesichert und ausgeweitet werden sollte, damit in Österreich politische Bildung auf breiterer Basis als bisher stattfinden kann. Aktuell zielen die politischen Erwachsenenbildungsangebote der Regierungsparteien in erster Linie auf eine (positive) Darstellung der Regierungspolitik ab oder befassen sich mit parteiinterner Personalentwicklung. Die Arbeit des Renner-Instituts und der Grünen Bildungswerkstatt ist demgegenüber stärker auf Themen politischer Bildung im eigentlichen Sinn orientiert.

**3. Welche aktuellen Reformen und/oder Veränderungstendenzen von Demokratie und Demokratiequalität zeichnen sich ab?**

Es hätte den Rahmen der vorliegenden Arbeit gesprengt, die Reformen der vergangenen Jahre innerhalb der Parteiakademien darzustellen, die sich in den aktuellen Programmschwerpunkten widerspiegeln. Einige Veränderungen (so beispielsweise in der Politischen Akademie und der Freiheitlichen Akademie) wurden kurz erwähnt, andere nicht (etwa die sich über mehrere Jahre hinziehende Debatte innerhalb der Grünen Bildungswerkstatt zur politischen Bildung). Bei Politischer Akademie und Freiheitlicher Akademie hat dies zu einer engeren Anbindung der Akademieangebote an die Bedürfnisse der Partei geführt, bei der Grünen Bildungswerkstatt sind die Bundesländer mit ihrer regionalen und landesorientierten Arbeit gestärkt worden.

**4. Was sind mögliche beziehungsweise aus unserer Sicht wünschenswerte (längerfristige) Entwicklungsperspektiven von Demokratie und Demokratiequalität – vor dem Hintergrund unserer Kriterien für Demokratiequalität?**

Idealerweise sollten überall im Land Möglichkeiten zu offenen und bürgernahen politischen Bildungsveranstaltungen geschaffen werden. Das kann sich sowohl in der Bereitstellung öffentlicher Mittel für eine bundesweite Einrichtung zur politischen Erwachsenenbildung ausdrücken als auch in einer Mahnung an die Parteiakademien, in ihren Angeboten den öffentlichen Auftrag zur politischen Willensbildung wahrzunehmen. Die Parteiakademien sollten über längere Anerkennungsfristen mehr Spielraum erhalten, eigenständig politische Bildungsprogramme zu entwickeln. Derzeit ist eine mehrjährige Planung nicht oder nur dann möglich, wenn die Partei der ihr nahe stehenden Akademie freie Hand lässt. Medientraining für FunktionärInnen und Managementseminare für ParteimitarbeiterInnen sind sicherlich kein zentraler Bestandteil einer allgemeinen politischen Erwachsenenbildung. Es wäre deshalb wünschenswert, dass die gesamten öffentlichen Mittel tatsächlich für politische Bildungsarbeit eingesetzt werden.

**Literatur**

- Adorno*, Theodor W. (1966/1991). Erziehung – wozu? in: Theodor W. *Adorno* (Hg.): Erziehung zur Mündigkeit. Aufsatzsammlung, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 105–119.
- Ahlheim*, Klaus (1990). Mut zur Erkenntnis. Über das Subjekt politischer Erwachsenenbildung, Bad Heilbrunn/Obb.: Klinkhardt.

- Behler, Gabriele* (1996). Überlegungen zu einer Neubegründung Politischer Bildung, in: Dorothea *Weidinger* (Hg.): Politische Bildung in der Bundesrepublik. Zum 30-jährigen Bestehen der Vereinigung für Politische Bildung, Opladen: Leske + Budrich, 99–105.
- Burger, Rudolf* (2001). Die Irrtümer der Gedenkpolitik, in: Der Standard, 17. Juni 2001 (siehe auch die anschließende Debatte unter: <http://derstandard.at/dyn/textonly/article.asp?channel=POLITIK&ressort=KDA&ID=734659>).
- Dachs, Herbert* (1996). Der siechende Prometheus. Österreichs Politische Bildung in den Mühen der Ebene, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 25(1), 5–18.
- Filzmaier, Peter/Daniela Ingruber* (2001). Politische Bildung in Österreich. Erfahrungen und Perspektiven eines Evaluationsprozesses, Innsbruck: Studienverlag.
- Hanisch, Ernst* (1998). Die verlorene Unschuld. 1945 in Österreich, in: IWM-Newsletter, 61, 16–19.
- Hufer, Klaus-Peter* (1992). Politische Erwachsenenbildung. Strukturen, Probleme, didaktische Ansätze. Eine Einführung, Schwalbach: Wochenschau-Verlag.
- Leuthold, Margit* (2000). Grüne politische Bildung. Eine problemgeschichtliche Darstellung der Entwicklung in Deutschland und Österreich, Opladen: Leske + Budrich.
- Neumayr, Sascha* (1996). Politische Bildung nach 1945. Historische Entwicklung und Konzepte. Mit einer Betrachtung der politischen Erwachsenenbildung anhand der Politischen Akademie der Österreichischen Volkspartei und des Bildungsreferates des Landes Oberösterreich, Universität Linz: Diplomarbeit.
- Stammen, Theo* (1992). Verfall und Neukonstituierung politischen Wissens, in: Manfred *Hättich* (Hg.): Politische Bildung nach der Wiedervereinigung. Akademiebeiträge zur Politischen Bildung. Bd. 24, München: Olzog, 9–25.
- TRANSIT. Europäische Revue, Heft 14 (1997). Demokratische Politik. Die Agenda der Zukunft, Frankfurt am Main: Verlag Neue Kritik.
- Wimmer, Michael* (1996). Zerfall des Allgemeinen – Wiederkehr des Singulären. Pädagogische Professionalität und der Wert des Wissens, in: Arno *Combe*/Werner *Helsper* (Hg.): Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 404–447.
- [www.fpoe.at](http://www.fpoe.at)  
[www.gbw.at](http://www.gbw.at)  
[www.gruene-akademie.at/frames.htm](http://www.gruene-akademie.at/frames.htm)  
[www.modernpolitics.at](http://www.modernpolitics.at)  
[www.politischebildung.at](http://www.politischebildung.at)  
[www.renner-institut.at](http://www.renner-institut.at)

## „Do-it-yourself-Audit“ von Demokratie und Demokratiequalität in Österreich

Der hier vorgestellte „Do-it-yourself-Audit“ enthält zunächst grundsätzliche Überlegungen zur Entwicklung von Kriterien zur Überprüfung von Demokratie und Demokratiequalität. Danach stellen wir einen praktischen Entwurf für solch einen allgemeinen Kriterienkatalog zur Diskussion. Dieser wird abschließend noch durch die von den AutorInnen formulierten Kriterien zu ihren Kapitelbeiträgen ergänzt.

Die Überprüfung von Demokratie und Demokratiequalität verlangt einen Kriterienkatalog. Dieser Kriterienkatalog kann auf unterschiedlichem Weg zustande kommen: Eine Möglichkeit besteht darin, solch einen Kriterienkatalog von „einer“ *einheitlichen* Theorie oder Vorstellung von Demokratie (und Demokratiequalität) abzuleiten. Der Vorteil dieses Verfahrens ist eine potenziell größere Konsistenz der Kriterien. Umgekehrt verlangt dies jedoch eine konsensuale Einigung auf eine *einheitliche* Theorie (oder Vorstellung beziehungsweise Konzept).

Ein anderes Prozedere ist die *plurale* Entwicklung von Kriterien, die sich aus mehreren Theorien (oder Vorstellungen) ableiten lassen. Dabei können etwa Inkonsistenzen und Widersprüche auftreten, dafür werden die Komplexität von Demokratie sowie unterschiedliche Positionen anerkannt. Dieser „relativistische“ Standpunkt gibt somit auch die Vielfaltigkeit verschiedener Demokratietheorien (Demokratievorstellungen) sowie Spannungen zwischen Kriterien zu. Werden Kriterien zu Demokratie und Demokratiequalität in Form von Fragen formuliert, lässt sich solch eine plurale Kriterienentwicklung bildhaft als „Fragenraum“ *mit breiter Ausdehnung beschreiben, der für eine Vielzahl von Fragen (und somit auch Kriterien) offen ist.*

In der wissenschaftlichen Literatur gibt es zahlreiche unterschiedliche Versuche, Vorstellungen von Demokratie und daraus abgeleitete Kriterien von Demokratiequalität zu definieren: Aus Platzgründen soll hier nur auf die einschlägige Literatur verwiesen werden (unter anderem: Schmitter 1991; Inkeles 1993; Beetham 1994; Lijphart 1999; Schmidt 2000; Abromeit 2001; Beetham et al. 2001; Freedom House 2001).

Das Konzept eines „Do-it-yourself-Audit“ besagt nun, dass eine Hilfestellung dafür geboten wird, Demokratie und Demokratiequalität eigenständig und selbständig zu überprüfen. „Wer“ soll dies machen können? Dazu lassen sich auch verschiedene Standpunkte mit unterschiedlich weiten AdressatInnenkreisen vertreten. Dieser kann EntscheidungsträgerInnen und ExpertInnen (dem konventionellen Begriff der

„Elite“) bis hin zu allen WählerInnen und letztlich die „Basis“, alle Mitglieder der Gesellschaft, umfassen. Umgekehrt können Interessierte („wer“ auch immer jetzt die AdressatInnen sein sollen) diese Kriterien benützen und Demokratie sowie Demokratiequalität testen. Das Verfahren des „Do-it-yourself-Audit“ kann nun konkret darin bestehen, dass Kriterien – etwa in Frageform – für Demokratie und Demokratiequalität entwickelt und zur Diskussion gestellt werden, die Interessierte benützen können. Solch ein Bewertungsversuch kann auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Die höchste Ebene ist die „politische Systemebene“ oder die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit: Es geht hier um die Bewertung von Demokratie und Demokratiequalität im Allgemeinen, nach allgemeinen Grundprinzipien und daraus abgeleiteten Kriterien. Andererseits können natürlich Demokratie und Demokratiequalität von dieser höchsten Ebene „heruntergebrochen“ und spezifiziert werden: beispielsweise für bestimmte Politikfelder, Politikbereiche oder auch konkrete Fragestellungen – etwa das Ausmaß tatsächlicher Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung oder die Geltung politischer Grundrechte.

Das Prozedere der konkreten Bewertung ist natürlich komplex. Es muss die Wahl getroffen werden, welche Kriterien heranzuziehen sind. Auf Basis verschiedener Kriterien können wir zu verschiedenen Bewertungsergebnissen kommen. Und interaktiv können solche Bewertungsversuche auch zu der Entscheidung führen, neue Kriterien zu entwickeln. Insgesamt lässt sich solch ein Prozedere auch als Versuch definieren, Demokratie und Demokratiequalität zu evaluieren.

In diesem Kapitel wird vorsichtig angedacht, wie solch ein „Do-it-yourself-Audit“ zu Demokratie und Demokratiequalität in Österreich konzipiert und entwickelt werden kann. Eine Absicht dieses „Do-it-yourself-Audit“ besteht auch darin, zwischen Theorie und Praxis beziehungsweise zwischen Reflexion und Handlung eine Brücke aufzubauen: Es soll veranschaulicht werden, wie sich eine allgemeine Analyse von Demokratie und Demokratiequalität in konkrete Kriterien von Demokratiequalität übersetzen lässt, die dann in einer praktischen Kontrolle (*Evaluation*) von Demokratiequalität zur Anwendung kommen können. Das konkrete Prozedere des hier vorgestellten „Do-it-yourself-Audit“ bestand darin, dass jede Autorin und jeder Autor des vorliegenden Buchs eingeladen wurde, Kriterien in Frageform zu formulieren, die einen generellen Bezug zu Demokratie und Demokratiequalität aufweisen. Dabei handelt es sich um ein vorläufiges „Brainstorming“ (ein „Experiment“), das zu weiteren Diskussionen anregen möchte.<sup>1</sup> Diese Kriterien wurden zu folgenden Bereichen – für zwei verschiedene Ebenen – erstellt:

---

1 Die AutorInnen würden sich über ein Feedback der LeserInnen zu den Kriterien des „Do-it-yourself-Audit“ freuen. Die Erreichbarkeiten und E-Mail-Adressen der AutorInnen finden Sie im Anhang.

- *Erstens zu Demokratie und Demokratiequalität im Allgemeinen:* Dabei geht es darum, grundsätzliche Fragen zu Demokratie und Demokratiequalität zu stellen, die auch für ein bestimmtes politisches System (in unserem Fall Österreich) angewendet werden können.
- *Zweitens wurden Kriterien zu den verschiedenen Untersuchungsbereichen (in diesem Buch) definiert:* Diese sind im Anhang zu diesem Kapitel dokumentiert und stammen von den AutorInnen der einzelnen Kapitelbeiträge. Es handelt sich dabei um Fragen, die in den einzelnen Kapiteln zur Bewertung von Demokratiequalität diskutiert werden. Diese Dokumentation soll ansatzweise auch zeigen, wie sich „allgemeine“ Kriterien für verschiedene Untersuchungsbereiche konkretisieren lassen und somit zwischen verschiedenen „Ebenen“ Bezüge bestehen.

Auf die (kapitel-)spezifischen Demokratiecriteria wird hier nicht eingegangen. Vielmehr konzentriert sich die Diskussion auf die Entwicklung eines allgemeinen „Do-it-yourself-Audit“ für Österreichs Demokratiequalität. *Bei der Erstellung solch eines allgemeinen Kriterienkatalogs wollten wir einen „breiten Fragenraum“ verschiedener Kriterien konzipieren, die für Demokratie und Demokratiequalität in Österreich von Relevanz sein können.* Im Sinne der praktischen Verwendung lassen sich diese Kriterien auch als ein „Werkzeugkasten“ verstehen, der konkrete und fallabhängige Qualitätsbewertungen zulässt. Diese „allgemeinen Kriterien“ können in Gruppen kategorisiert werden, die weiter unten noch näher erläutert werden:

1. *Allgemeine Ausgangsfragen*
2. *Grundrechte und Zivilgesellschaft*
3. *Partizipation*
4. *Kontrolle und Responsivität*
5. *Zielkonflikte und Demokratie-„Paradoxa“*

Diese fünf Kriteriengruppen lassen sich im Sinne eines dynamischen Kriterienzyklus „aneinander“ reihen: allgemeine Ausgangsfragen; Grundrechte und Zivilgesellschaft; Partizipation; Kontrolle und Responsivität; Zielkonflikte und Demokratie-„Paradoxa“. Der Ausgangspunkt eines jeden Audit-Verfahrens besteht demnach darin, Grundfragen von Demokratie und Demokratiequalität aufzuwerfen. Danach müssen – unserer Ansicht nach – auf alle Fälle Kriterien zu Grundrechten, Partizipation und Kontrolle entwickelt und getestet werden (wobei natürlich auch noch andere Kriterienbereiche denkbar sind). Wird nun dieser Kriterienzyklus durchlaufen, erreichen wir am Ende der „Schleife“ schlussendlich die Zielkonflikte und Demokratie-Paradoxa, mit folgenden Konsequenzen:

1. Die plurale Basis von Kriterien bewirkt, dass zwischen verschiedenen Kriterien sowohl Zielkonflikte als auch Demokratie-Paradoxa auftreten können (und meistens auch werden).

2. Diese sichtbar werdenden Zielkonflikte und Demokratie-Paradoxa legen eine „dynamische Wiederholung“ des Zyklus nahe, da sie uns wieder zum Ausgangspunkt, den allgemeinen Fragen, „zurückführen“. Praktisch resultiert daraus ein wiederholtes Durchlaufen des Kriterienkatalogs. Dies gewährleistet Flexibilität sowie eine Weiterentwicklung der Kriterien.

Vor den anschließend präsentierten und zur Diskussion gestellten fünf Kriteriengruppen für einen „Do-it-yourself-Audit“ von Demokratie und Demokratiequalität in Österreich möchten wir noch folgende Gedanken und Erläuterungen anführen:

1. *Erläuterungen zu den allgemeinen Ausgangsfragen:* Vor dem Versuch der Bewertung von Demokratiequalität muss die grundsätzliche Frage nach den Kriterien eines „demokratischen“ Systems gestellt werden. Denn ohne solche Kriterien fehlen Referenzmaße für Demokratie und Demokratiequalität. Zu diesen Grundsatzfragen gehören die Beziehung zwischen Freiheit und Gleichheit oder die Frage, wo Mehrheitsentscheidungen möglich beziehungsweise zulässig sind. Solche allgemeinen Ausgangsfragen stehen in der Regel am „Beginn“ einer Demokratiebewertung. Aber auch der „Abschluss“ einer Demokratiebewertung führt wieder zu den allgemeinen Ausgangsfragen zurück (siehe dazu weiter unten Punkt 5).
2. *Erläuterungen zu Grundrechten und Zivilgesellschaft:* In der Diskussion gewinnt immer mehr das Argument an Bedeutung, dass Grundrechte entscheidend dafür sind, dass eine Demokratie nicht nur nach „formalen“ Kriterien demokratisch ist. Ohne Grundrechte kann eine Demokratie nicht (oder nur sehr eingeschränkt) bestehen. Wichtig ist dabei, inwieweit die Grundrechte allen Mitgliedern der Gesellschaft, das heißt der gesamten Bevölkerung – StaatsbürgerInnen und Nicht-StaatsbürgerInnen –, zur Verfügung stehen (denn bisher sind Grundrechte häufig an Staatsbürgerschaft gebunden). Die Garantie der Rechte faktisch benachteiligter Gruppen, beispielsweise der Frauen, ist ein anderes wichtiges Thema. Eine entwickelte Zivilgesellschaft als Sphäre zwischen „Staat“ und „privat“ ermöglicht die Artikulation vielfältiger politischer Anliegen und Interessen.
3. *Erläuterungen zur Partizipation:* Auf Basis politischer Grundrechte bezeichnet Partizipation die tatsächlichen Möglichkeiten der Einflussnahme der Bevölkerung auf politische Entscheidungsprozesse.
4. *Erläuterungen zu Kontrolle und Responsivität:* Die praktische Kontrolle von Politik, etwa von politischen EntscheidungsträgerInnen (wie zum Beispiel der Regierung) durch die Bevölkerung oder die parlamentarischen Oppositionsparteien, ist für die „tägliche Routine“ von Demokratie und Demokratiequalität von großer Bedeutung. Eine Möglichkeit der



Kontrolle von Politik besteht darin, dass ein politisches System auch „politischen Wechsel“ zulässt, da bereits diesem Wechselspiel von Regierung und Opposition eine Kontrollqualität zukommt. Wichtig ist dafür ferner, dass sich nach einem politischen Systemwechsel die politische Macht nicht nur bei der neuen Regierung konzentriert. Neben der Kontrolle gewinnt das Kriterium der politischen Responsivität an Bedeutung: Dabei wird hinterfragt, inwieweit die politischen EntscheidungsträgerInnen für den Prozess des politischen Wettbewerbs auch jene Themen aufgreifen und umsetzen, die der Bevölkerung wichtig sind.

5. *Erläuterungen zu den Zielkonflikten und Demokratie-„Paradoxa“*: Nach den allgemeinen Ausgangsfragen und während des Durchlaufens der anschließenden drei Kriteriengruppen (Grundrechte und Zivilgesellschaft, Partizipation, Kontrolle und Responsivität) stößt die Überprüfung von Demokratie und Demokratiequalität auf Zielkonflikte und Demokratie-„Paradoxa“. Einerseits können verschiedene Qualitätskriterien von Demokratie (wie etwa Freiheit und Gleichheit) in einem (begrenzten oder grundsätzlichen) Widerspruch zueinander stehen. Andererseits ergibt sich auch ein Zielkonflikt zwischen „Input“ und „Output“ von Demokratie. Input bezieht sich dabei auf Kriterien wie eine möglichst breite Einbindung der Bevölkerung im Hinblick auf Grundrechte, Partizipation, Kontrollmöglichkeiten und Einfluss auf politische Themen sowie auf eine staatsunabhängige Zivilgesellschaft. Output stellt wiederum einen Bezug zu politischen „Effizienz“-Kriterien her, wie etwa Regierbarkeit. Ferner muss sich ein demokratisches System kontinuierlich mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit das Auftauchen neuer Probleme oder Herausforderungen nicht bestimmte Demokratiekriterien gefährdet oder die Entwicklung neuer Demokratiekriterien verlangt. Dies führt wiederum auf die allgemeinen Ausgangsfragen am Beginn zurück.

## Literatur

- Abromeit*, Heidrun (2001). Ein Maß für Demokratien? Europäische Demokratien im Vergleich, Wien: Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft Nr. 76.
- Beetham*, David (Hg.) (1994). *Defining and Measuring Democracy*, London: Sage.
- Freedom House (2001). *Freedom in the World. An Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties 2000–2001*, New York: Freedom House.
- Beetham*, David/Sarah *Bracking*/Iain *Kearton*/Stuart *Weir* (2001). *Handbook on Democracy Assessment*, Den Haag: Kluwer Law International (in Kooperation mit International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm).
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance): <http://www.idea.int/institute/1-01.html>

- Inkeles, Axel* (Hg.) (1993). *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Lijphart, Arend* (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Schmidt, Manfred G.* (2000). *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schmitter, Philippe C./Terry Lynn Karl* (1991). What Democracy is... and is not, in: *Journal of Democracy*, 2(3), 75–88.

## **Allgemeine Kriterien und Fragen für einen „Do-it-yourself-Audit“ von Demokratie und Demokratiequalität in Österreich**

Dieser Abschnitt stellt die von uns gesammelten Kriterien in einer systematischen Reihenfolge dar.

### **1. Allgemeine Ausgangsfragen**

Was bedeuten gegenwärtig Demokratie und Demokratiequalität?

Was sind die Grundpfeiler oder Grundprinzipien von Demokratie? Was sollten Kriterien für Demokratiequalität sein?

Was macht ein politisches System zu einem „demokratischen“ System, und welche Anforderungen muss ein politisches System erfüllen, um „demokratisch“ zu sein? (Erfüllt das politische System Österreichs diese Kriterien?)

Wie soll mit den beiden demokratischen Grundprinzipien von Freiheit und Gleichheit (oder Freiheit *gegen* Gleichheit) umgegangen werden?

Für welche Politikbereiche ist die Regel der Mehrheitsentscheidung angebracht (und für welche weniger)?

### **2. Grundrechte und Zivilgesellschaft**

Was sind politische Grundrechte?

Gibt es Grundrechte, die keiner Mehrheitsentscheidung unterworfen werden dürfen?

In welchem Ausmaß stehen politische Grundrechte allen Mitgliedern der Gesellschaft beziehungsweise der gesamten Bevölkerung zur Verfügung? Und wie lassen sich politische Grundrechte für alle Mitglieder der (österreichischen) Gesellschaft garantieren?

Soll das Wahlrecht ein Grundrecht für alle Menschen (das heißt, die gesamte Bevölkerung) sein, die in einem Land leben?

Wie viel Zivilgesellschaft braucht eine Demokratie?

Wie gut entwickelt sind die Kritikrechte (oder „Feedbackrechte“) der Bevölkerung gegenüber der jeweiligen Regierung beziehungsweise gegenüber PolitikerInnen im Allgemeinen?

Sind österreichische und nicht-österreichische StaatsbürgerInnen in ihren Grundrechten einander gleichgestellt? Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen nicht-österreichischer StaatsbürgerInnen? Soll

die Art der Behandlung von (legal im Land lebenden) „AusländerInnen“ als ein wichtiger Toleranz-Indikator für eine Demokratie gewertet werden?

Gibt es in politischen Institutionen (wie Parlament, Regierung, Parteien) Maßnahmen zur positiven Diskriminierung von Frauen und werden diese Maßnahmen auch umgesetzt?

### **3. Partizipation**

Wie fair berücksichtigen politische Entscheidungsprozesse unterschiedliche Interessen?

Hat die Bevölkerung tatsächlich gleiche politische Einflusschancen und Partizipationsmöglichkeiten an politischen Entscheidungsprozessen?

Wie können Einbindung, Mitbestimmung und Partizipation für alle Menschen in einem Land abgesichert werden?

Verfügt die Bevölkerung bei Wahlen über verschiedene politische Angebote und Alternativen (auch im Hinblick auf Regierungskoalitionen)?

### **4. Kontrolle und Responsivität**

Wie und von wem wird politische Macht kontrolliert?

Inwiefern hat die österreichische Bevölkerung (österreichische wie nicht-österreichische StaatsbürgerInnen) den Eindruck, dass die politischen EntscheidungsträgerInnen auch Anliegen, die der Bevölkerung wichtig sind, aufgreifen und politisch effektiv umsetzen?

Wie intensiv sind Beziehungen zwischen BürgerInnen und politischen Eliten? Inwiefern können BürgerInnen die politischen Eliten beeinflussen?

Ermöglicht ein politisches System politischen Wechsel und lässt es diesen auch zu? Erleichtert oder erschwert das österreichische Wahlsystem auf Bundesebene einen politischen Regierungswechsel?

Verfügt ein politisches System über „Checks and Balances“ als Kontrollmechanismen, damit nach einem politischen Wechsel die politische Macht weiterhin über das gesamte politische System verteilt bleibt?

Wie können politische Eliten von der Bevölkerung kontrolliert und politische Entscheidungsprozesse transparent gemacht werden?

In welchem Ausmaß und in welcher Qualität ist es parlamentarischen Oppositionsparteien möglich, die Regierung effektiv zu kontrollieren?

Wie verändern sich Forderungen nach Transparenz und Kontrolle von politischen Entscheidungsprozessen, wenn Informations- und Entscheidungsabläufe immer komplexer werden?

## **5. Zielkonflikte und Demokratie-„Paradoxa“**

Welche möglichen Konflikte gibt es zwischen verschiedenen Qualitätskriterien von Demokratie? Stehen etwa Freiheit und Gleichheit in einem Spannungsverhältnis zu einander?

Wie gehen politische Systeme mit neuen und komplexen Herausforderungen um? Kommen dadurch demokratische Beteiligungsansprüche zu kurz?

Wie bewältigen politische Systeme mögliche Spannungen zwischen „politischer Partizipation“ („Input“) und „Effizienz“ („Output“)?

Widersprechen Führungsqualitäten der politischen Eliten dem Anliegen, dass sie Interessen der Bevölkerung aufgreifen und vertreten sollen?

Gibt es in einem politischen System eine Spannung zwischen politischer Regierbarkeit einerseits und staatsunabhängiger Zivilgesellschaft andererseits?

Wie viel Zynismus verträgt eine Demokratie? (Wie) Kann Demokratie geschützt werden vor jenen, die sie abwählen wollen?

## **Kapitelspezifische Fragen für einen „Do-it-yourself-Audit“ von Demokratie und Demokratiequalität in Österreich**

### **Zur Demokratiequalität von politischem Wechsel, Wettbewerb und politischem System in Österreich**

Was sind wichtige politische Kontextbedingungen dafür, dass sich nach einem politischen Regierungswechsel die Demokratiequalität weiterentwickeln kann?

Sind die Grundrechte in Österreich genügend entwickelt oder wären Verbesserungen dieser Grundrechte wünschenswert (notwendig)?

Wie ist die Vergabe von Staatsbürgerschaft in Österreich zu bewerten? Und: Soll Doppel- oder Mehrfachstaatsbürgerschaft in Österreich zugelassen werden?

Soll die rechtliche Integration von (legal im Land lebenden) Ausländerinnen und Ausländern als ein entscheidender Toleranzindikator für Österreichs Politik gelten?

Soll die Meinungsfreiheit in Österreich – vor allem auch im Hinblick auf Kritikmöglichkeiten an Politikerinnen und Politikern – entschieden ausgeweitet werden?

Wie lässt sich die „demokratiepolitische Funktion“ des ORF verbessern – etwa im Hinblick auf „wohldefinierte“ Sendezeiten für Parlamentsparteien (mit spezieller Berücksichtigung der Oppositionsparteien) und den Bundespräsidenten?

Ist der Ressourcenfluss – und vor allem auch der öffentliche Ressourcenfluss – so organisiert, dass er nach einem politischen Wechsel weiterhin der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit dient?

Wie sind Österreichs politische Strukturen im Hinblick auf Machtausgleich – im Sinne von „Checks and Balances“ – zu bewerten, und wie lassen sich Österreichs machtausgleichende Strukturen verbessern?

Sollen in Österreich folgende politische Reformen durchgeführt werden: eine Aufwertung des Bundesrates?; ein allgemein freies Koalitionsspiel auf Länderebene?; Direktwahl der Landeshauptleute?; und verpflichtende Volksabstimmungen nach Volksbegehren mit einer Mindestanzahl an Unterschriften?

### **Zur Demokratiequalität des österreichischen Parlamentarismus**

Wie funktioniert ein „parlamentarisches“ System? Welche Vor- und Nachteile hat es, dass in dieser Variante eines Regierungssystems die Regierung und die Parlamentsmehrheit eng kooperieren?

Inwiefern ist das Parlament, beziehungsweise inwiefern sind parlamentarische Mehrheiten und die durch diese gebildete Regierung an den politisch wichtigen Entscheidungen (einschließlich Gesetzen) beteiligt?

Bringen parlamentarische Debatten die politischen Fragestellungen in Österreich auf den Punkt? Machen sie deutlich, wofür die Parteien stehen?

Kann ich bei Bedarf, also wenn ich als Person oder Mitglied einer Bürgerinitiative oder Partei ein politisches Anliegen habe, innerhalb der nächsten zwei bis drei Wochen einen Termin mit den für meine Region zuständigen Nationalratsabgeordneten erhalten? Wie offen sind diese Abgeordneten gegenüber meinen Anliegen?

Gelingt es der parlamentarischen Opposition, Missstände im Bereich der Regierung und Verwaltung aufzuzeigen?

### **Zur Demokratiequalität politischer Partizipation**

In welchem Ausmaß und in welcher Form ist die österreichische Bevölkerung (österreichische wie nicht-österreichische StaatsbürgerInnen) aktiv und passiv wahlberechtigt? Welche Zugangs- und Ausschlusschürden gibt es in Bezug auf das Wahlrecht?

In welchem Ausmaß nimmt die österreichische Bevölkerung (österreichische wie nicht-österreichische StaatsbürgerInnen) ihr Wahlrecht tatsächlich wahr?

Inwiefern ist es den WählerInnen möglich, formal und faktisch die Zusammensetzung der Parlamentsfraktionen zu beeinflussen (Aufstellung von KandidatInnen, Direktwahl von Abgeordneten)?

In welchem Ausmaß und in welcher Form kann die österreichische Bevölkerung (österreichische wie nicht-österreichische StaatsbürgerInnen) die jeweiligen Instrumente direkter Demokratie (Volksabstimmung, Volksbegehren, Volksbefragung) ausüben? Welche Zugangs- und Ausschlusschürden gibt es in Bezug auf direkte Demokratie?

In welchem Ausmaß nimmt die österreichische Bevölkerung (österreichische wie nicht-österreichische StaatsbürgerInnen) direkte Demokratie tatsächlich wahr?

In welchem Ausmaß und in welcher Form kann die österreichische Bevölkerung (österreichische wie nicht-österreichische StaatsbürgerInnen) mit-

tels direkter Demokratie selbst politische Entscheidungsprozesse beeinflussen?

In welchem Ausmaß und in welcher Form ist die österreichische Bevölkerung (österreichische wie nicht-österreichische StaatsbürgerInnen) in zivilgesellschaftlichen Organisationen/Initiativen aktiv? Und inwiefern entspricht die AktivistInnenstruktur der soziodemographischen Bevölkerungsstruktur?

Inwiefern können ausgewählte zivilgesellschaftliche Organisationen/Initiativen effektiv politische Entscheidungsprozesse beeinflussen?

### **Die Auswirkungen des EU-Beitritts auf die Demokratiequalität Österreichs**

Welche Möglichkeiten für direkt-demokratische Verfahren bestehen auf europäischer Ebene?

Welche weiteren politischen Beteiligungsrechte auf europäischer Ebene bestehen für die einzelnen BürgerInnen?

Zählen bei den Europawahlen die Stimmen aller EU-BürgerInnen gleich viel?

Inwiefern können die einzelnen BürgerInnen Einblick in Vorgänge auf europäischer Ebene erhalten?

Wie gestaltet sich die mediale Berichterstattung über Vorgänge auf europäischer Ebene?

Wie gestalten sich die Kontrollrechte des österreichischen Nationalrats gegenüber der österreichischen Bundesregierung bei Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene?

Inwiefern zeigt sich die (In-)Transparenz der Entscheidungsprozesse sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene?

Inwiefern besteht auf europäischer Ebene eine demokratische „Wertegemeinschaft“ und wie wirkt sich diese auf Österreich aus?

### **Genderpolitische Aspekte der Demokratiequalität Österreichs**

Gibt es formale, juristische Bestimmungen, die gleiche Partizipationsrechte für Männer und Frauen festschreiben; sind also Frauen in die Teilhabe an demokratischen politischen Rechten von Gesetz wegen eingeschlossen? Gelten formale gleiche Rechte für Männer und Frauen hinsichtlich aller Instrumente und Formen demokratischer Teilhabe (aktives und passives Wahl- und Vertretungsrecht, direktdemokratische Instrumente wie Volksbefragung, Volksbegehren, Volksabstimmung und zivilgesellschaftliche



Partizipationsformen)? Haben beide Geschlechter vom Prinzip her gleiche Möglichkeiten des Zugangs zu Information und zur Kontrolle politischer Entscheidungen?

Kann von einer geschlechtergerechten Umsetzung formal garantierter gleicher Rechte gesprochen werden, das heißt existieren de facto gleichberechtigte Zugangschancen zur Wahrnehmung politischer Rechte, zu politischer Macht, politischen Ressourcen und politischen Funktionen für Männer und Frauen?

Wie wirkt sich die in allen gesellschaftlichen Teilbereichen verankerte hierarchische Geschlechterordnung auf die Möglichkeiten demokratischer Partizipation sowie auf tatsächliche politische Handlungsmöglichkeiten von Frauen aus?

### **Zur Bedeutung von politischer Erwachsenenbildung für Demokratie und Demokratiequalität in Österreich**

Kann politische Erwachsenenbildung einen Beitrag zu Demokratie und Demokratiequalität in Österreich leisten?

Ist politische Erwachsenenbildung eine notwendige oder eine hinreichende Bedingung für Demokratie?

Von welchem Verständnis von Demokratie und Demokratiequalität geht politische Erwachsenenbildung aus?

Welche Geschichte hat die politische Erwachsenenbildung in Österreich?

Wie wird in den Parteiakademien politische Bildung organisiert?

Leisten die aktuellen Angebote der Parteiakademien einen Beitrag zur politischen Bildung und zur Diskussion über Demokratie in Österreich?

## Reflexionen zur Diskussion über Demokratiequalität

### **1. Eine Wegbeschreibung**

Die folgenden Überlegungen sind Gedankenanstöße, die mir ein Rundgang durch die Wiener Weinberge vermittelt hat. Sie sprechen vielleicht nichts sonderlich Originelles oder Neues an, dennoch geht es um grundsätzliche Fragen und Probleme. Diese sind zugleich Wegweiser und Stationen: wir begegnen und folgen ihnen auf unserer Wanderung – und vielleicht sogar Entdeckungsreise – durch das weite Land der österreichischen Demokratiequalität. In diesem Sinn mögen die folgenden Gedanken zur Reflexion und Diskussion beitragen und auch dazu einladen, eigene Wege zu finden.

Worum geht es und wohin gehen wir, wenn wir eine Tour ins Land der österreichischen Demokratiequalität unternehmen und dabei zu unserem Ziel Demokratiequalität gelangen wollen?

### **2. Vom Fragen**

Am Beginn stehen Fragen, in denen wir unser Erkenntnisinteresse formulieren, die uns Richtungen anzeigen und unseren weiteren Weg bestimmen. Jede und jeder von uns wird auf unserer Wanderung eigene und unterschiedliche Fragen stellen. Wollen wir uns gemeinsam auf den Weg machen und andere einladen, uns zu folgen, müssen wir uns aber auch auf gemeinsame Fragen einigen und mit diesen Fragen fortschreiten. Ob wir unser Ziel bereits kennen oder vorerst noch nicht: wir können immer auf mehreren Wegen dorthin gelangen – unser Ziel ergibt sich immer aus den Fragen und wird durch sie in Frage gestellt.

### **3. Vom Werten**

Jene Fragen, die wir uns – jede und jeder für sich, aber auch gemeinsam – stellen, sind nicht voraussetzungslos. Wenn wir nach Demokratiequalität fragen, so werten wir: durch die Auswahl der Fragen und die Art und Weise, wie wir diese Fragen stellen. Wir werten durch Inhalte und Kriterien, die für uns wichtig sind, und nach denen wir fragen. Wir reisen von

unterschiedlichen Orten an; auch wird die Basis, von der wir ausgehen, nicht unbedingt dieselbe sein. Und wir bewerten auch unterwegs. Wir treffen Urteile mit „Ja“ oder „Nein“, die uns an eindeutige Weggabelungen führen. Andererseits werten wir graduell, fragen auf dem manchmal unsicheren Terrain eines „Inwiefern?“ und „In welchem Ausmaß?“. Diese Fragen helfen uns, und so bestimmen wir unsere Zielkoordinaten und unsere Entfernung zum Ziel. Eigentlich sollten wir damit nicht vom Weg abkommen – dennoch kann es im Werten mitunter vorkommen, dass wir die klare Sicht auf unseren ausgewählten Gipfel verlieren und unser Weg nicht dorthin führen wird.

#### **4. Vom Miteinander-Sprechen**

Wollen wir das Land der Demokratiequalität durchwandern und soll unser Weg ein gemeinsamer sein, so führen uns die Markierungen auf dem Weg des laufenden Fragens und Wertens dazu, immer wieder aufs Neue Wege auswählen und bewerten müssen. Dies ist auf einer gemeinsamen Tour nur möglich, wenn wir miteinander sprechen. Was und wie wir fragen und bewerten, müssen wir gemeinsam verhandeln. Es geht nicht nur darum, zu entscheiden, wohin wir bei Weggabelungen unsere Schritte lenken sollen; das Miteinander-Sprechen kann uns auch neue Wege des Fragens und Wertens eröffnen. Teilen wir sie anderen mit, so werden zugleich unsere Wege nachvollziehbar: andere können sie begehen oder für sich ihre eigenen Wege und Schritte zum Gipfel entscheiden. Das Miteinander-Sprechen fordert unser Fragen und Werten heraus, und macht Wege frei für neues Fragen und Werten: Ist das Terrain fest, das wir beschreiten? Führt uns unser bisheriger Weg des Fragens und Wertens vielleicht in die Irre? Leiten uns andere Wege besser zum Ziel?

#### **5. Vom Widersprechen**

Wenn wir miteinander über Demokratiequalität sprechen, werden wir uns häufig widersprechen, und es sind bereits die Schritte des Fragens und Wertens, die uns in ein Feld von Widersprüchen führen. Ist es uns daher möglich, auf diesem Weg unser Ziel tatsächlich zu erreichen? Widersprechen wir uns nicht selbst bei manchen Wegmarkierungen, denen wir folgen wollen? Selbst wenn wir uns im Miteinander-Sprechen auf unser Fragen und Werten einigen, so können uns immer wieder andere über den Weg laufen, die uns widersprechen. Gehen wir unseren Weg trotzdem zu Ende, so laufen wir Gefahr, dass unsere Tour am Ziel in Widersprüchen gipfelt. Und können wir sicher sein, tatsächlich unser Ziel erreicht zu haben, wenn wir am Gipfel

stehen? Unsere Befunde zur Demokratiequalität werden oft widersprüchlich sein und in unserer Gruppe werden manche meinen, wir hätten den falschen Gipfel bestiegen. Wenn uns aber irgendwer widerspricht, so sollten wir erwägen, wieder zu unserem Ausgangspunkt zurückzukehren – zum Fragen.

## 6. Wer?

Auf unserer bisherigen Wanderung hat uns immer wieder jemand bestimmte Fragen gestellt. Und wir haben auch darauf geachtet, wer uns widersprochen hat. Zurück am Ausgangspunkt fragen wir uns nun, wer überhaupt nach Demokratiequalität fragen und sie bewerten soll. Sollen nur WissenschaftlerInnen darüber miteinander sprechen und einander widersprechen? Haben wir nicht auch alle anderen politisch interessierten BürgerInnen eingeladen, mit uns ins Land der Demokratiequalität zu wandern? Doch bisher haben nur *wir für sie* die Fragen formuliert, und ihnen unsere Fragen mit auf den Weg gegeben. Stellen aber die anderen politisch interessierten BürgerInnen selbst und von sich aus jene Fragen, die wir ihnen in unserem Werkzeugkasten mitgegeben haben? Erst auf dem Rückweg zu unserem Ausgangspunkt haben wir gehört, dass auch diese BürgerInnen Fragen gestellt haben. Müssen wir damit nicht auch unseren eigenen Ausgangspunkt hinterfragen und von woanders starten? Sollten wir nicht die mit uns wandernden BürgerInnen dazu ermutigen und mitentscheiden lassen, wohin und wie wir gehen, und damit möglicherweise neue Wege beschreiten?

## 7. Warum?

Wer fragt, hat bestimmte Gründe für ihre und seine Fragen. Wenn möglichst viele eingeladen sind, Fragen zu stellen, so müssen wir auch auf unterschiedliche Motive Rücksicht nehmen. WissenschaftlerInnen mag es motivieren, wissenschaftliches Neuland zu betreten, ihren Forschungs- und Entdeckungsgeist zu befriedigen, und die Aussicht auf ihr Ziel für erstrebenswert zu finden. Sie formulieren ihr Fragen und Werten meist nach wissenschaftlichen Kriterien und Erkenntnisinteresse, allerdings auch danach, was ihnen im persönlichen Alltagsleben begegnet. Andere politisch interessierte BürgerInnen gehen dabei wohl eher von ihrem persönlichen Lebensalltag aus. Daher stellen sie unter Umständen andere Fragen, die für sie wichtig sind. Können wir einen gemeinsamen Weg gehen und zu einem gemeinsamen Ziel gelangen, wenn wir womöglich aus unterschiedlichen Gründen und daher unterschiedlich fragen? Vielleicht können WissenschaftlerInnen bei gemeinsamen Wan-

derungen mit anderen politisch interessierten BürgerInnen darauf aufmerksam werden, zu beachten, warum sie eigentlich ihre Fragen stellen. Sollten Lebens- und Alltagserfahrungen dieser BürgerInnen nicht überhaupt häufiger zum Ausgangspunkt von Forschungsfragen zu Demokratiequalität werden?

## 8. Wie?

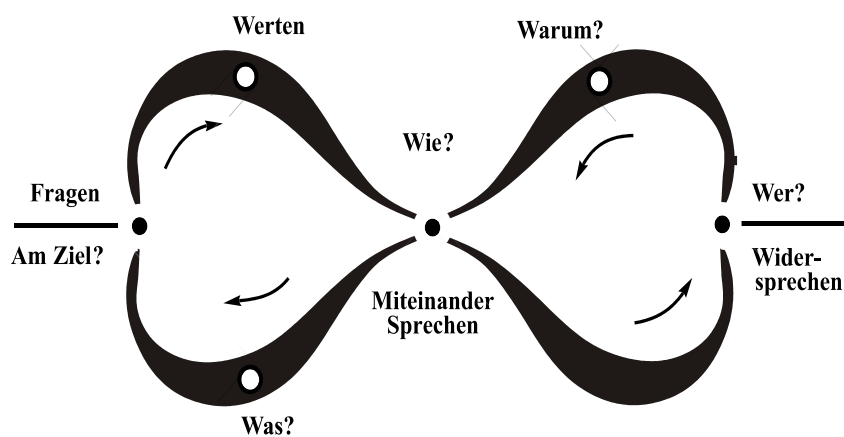
Es ist nicht nur wichtig, *warum* wir – aus unterschiedlichen Gründen – Fragen stellen, die auch Markierungen für unser Werten sind. Machen sich WissenschaftlerInnen mit anderen politisch interessierten BürgerInnen auf einen gemeinsamen Weg mit dem Ziel von Demokratiequalität, so bestimmt die Art und Weise, wie wir unsere Fragen formulieren, ob wir uns auf Weg und Ziel verständigen können. Wieder geht es um einen Prozess des Miteinander-Sprechens, um uns bei Wegkreuzungen zu entscheiden und auch neue Wege einschlagen zu können. Ist aber die Art und Weise, wie WissenschaftlerInnen Fragen und Werten formulieren, für andere politisch interessierte BürgerInnen nachvollziehbar – und umgekehrt? Sind WissenschaftlerInnen bereit, ernsthaft darauf einzugehen, wie andere BürgerInnen fragen und werten? Selbst wenn wir gemeinsam wandern, haben wir nicht immer die gleichen Gründe dafür und werden öfters jeweils andere Wege bevorzugen. Wie können wir somit gemeinsam Demokratiequalität erwandern? Und wie können wir auf diesem Weg zu einer gemeinsamen Sprache finden?

## 9. Was?

Finden wir zu einer gemeinsamen Sprache und lernen wir auf unserem Weg zur Demokratiequalität mit jenen Unterschieden umzugehen, die daraus entstehen, wer warum und wie Fragen formuliert, so wird auch noch das „Was“ zu Auseinandersetzungen führen. Denn wir müssen uns darauf einigen, welche Fragen von Demokratiequalität für uns wichtig sind, und welche Gipfel von Demokratiequalität wir als Ziel unserer Wanderung betrachten. Haben wir nicht bereits als Gruppe von WissenschaftlerInnen erfahren, welchen Widersprüchen wir dabei ausgesetzt sind? Vielleicht hätten einige allein ihr persönliches Ziel erreicht, wir aber haben uns gemeinsam zur Umkehr unterhalb des Gipfels entschlossen. Die anderen BürgerInnen, auf die wir jetzt hören, zeigen uns neue Gipfel, die auf unserer Wanderkarte bis jetzt nicht eingezeichnet sind. Wir wissen aber nicht, welches dieser Ziele wir anstreben sollen und widersprechen einander dabei, welchen Gipfel wir nun besteigen wollen. Und so folgen wir dem Rat mehrerer BürgerInnen, neuerlich umzukehren und am nächsten Tag eine neue Wanderung zu beginnen.

## 10. Am Ziel?

Müde kommen wir zu Hause an. Als WissenschaftlerInnen haben wir uns auf unserer Wanderkarte acht Gipfel ausgesucht, vier gemeinsame und viele gipfelspezifische Fragen gestellt. Für andere haben wir Wege nach fünf unterschiedlichen Kriterien markiert und ihnen damit einen „Do it yourself-Audit“ mit auf den Weg gegeben. So ausgerüstet, haben wir uns mit anderen aufgemacht, das Land der österreichischen Demokratiequalität zu erkunden und seine(n) Gipfel zu besteigen. Und beim Nachdenken darüber, wohin uns unsere Wanderung letztendlich geführt hat, zeichnen wir folgenden abschließenden Befund in unsere Wanderkarte ein:



Wir sind wohl Umwege gegangen und haben Wege beschritten, die uns unserem Ziel nur so weit näher gebracht haben, als wir wieder an unserem Ausgangspunkt angelangt sind. Aber trotzdem oder gerade deshalb freuen wir uns schon auf neue Wanderungen ins Land der österreichischen Demokratiequalität.

*Wien, am 12. November 2001*

## Kurzbiographien der AutorInnen

David F.J. Campbell

Dr. David F.J. Campbell (Jg. 1963), Studium der Politikwissenschaft (und Philosophie als Nebenfach) an der Universität Wien, zweijährige Post-graduate Ausbildung am Institut für Höhere Studien, hier seit 1992 als Researcher tätig; Lektor für Politikwissenschaft an der Universität Wien.

*Forschungsschwerpunkte:*

Forschung über Forschung, wie Forschungsfinanzierung, Forschungsevaluation und Wissenschaftsforschung; Demokratieforschung, wie komparative Analyse der Prozessdynamik von politischen Systemen in Demokratien, von Supranationalität und der empirischen Anwendung von Systemtheorie und Kybernetik.

*Ausgewählte Publikationen:*

Bernhard Felderer / David F.J. Campbell (1994). Forschungsfinanzierung in Europa. Trends, Modelle, Empfehlungen für Österreich. Wien: Manz.

Peter Gerlich / David F.J. Campbell (2000). Austria: From Compromise to Authoritarianism, 40–58, in: Dirk Berg-Schlosser / Jeremy Mitchell (Hg.): The Conditions of Democracy in Europe 1919–39. Systematic Case Studies. London: Macmillan.

David F.J. Campbell (2000). Forschungspolitische Trends in wissenschaftsbasierten Gesellschaften. Strategiemuster für entwickelte Wirtschaftssysteme. *Wirtschaftspolitische Blätter* 47 (2), 130–143.

*Institutionelle Adresse (Stand Jänner 2002):*

Institut für Höhere Studien (IHS), Stumpergasse 56, A-1060 Wien, Österreich. Tel.: +43-1-59991-173 und +43-(0)699-10450856. E-Mail: David.Campbell@ihs.ac.at, david.campbell@netway.at und david.campbell@utanet.at

Margit Leuthold

Dipl. Päd., Dr. phil. Margit Leuthold (Jg. 1964), Studium der ev. Theologie, Pädagogik, Psychologie und Soziologie. Promotion über die alternativ-politische Bildung beziehungsweise die grün-nahen politischen Stiftungen in Deutschland und Österreich; seit 1999 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Höhere Studien; Universitätslektorin am Institut für Erziehungswissenschaften der Universität Wien.

*Forschungsschwerpunkte:*

Qualitative empirische Forschungen im Bereich Umwelt und Gesellschaft, Soziale Bewegungen, Politische Bildung sowie Frauen- und Mädchenbildung.

*Ausgewählte Publikationen:*

Margit *Leuthold* / Rolf *Schwendter* (Hg.) (1996). *Veränderte Zeiten. Umweltberatung in Österreich*. Wien: Edition Volkshochschule.

Margit *Leuthold* (1999). *Eco-Knowledge for the Future or „Interference is the only way to stay realistic (Heinrich Böll)“*, in: *Paradigms and Contentions*, IWM Junior Visiting Fellows Conferences, Vol. VII/8. Vienna: Institute for Human Sciences.

Margit *Leuthold* (2000). *Grüne politische Bildung. Eine problemgeschichtliche Darstellung der Entwicklung in Deutschland und Österreich*. Opladen: Leske + Budrich.

*Institutionelle Adressen:*

Institut für Höhere Studien (IHS), Stumpergasse 56, A-1060 Wien, Österreich. Tel.: +43-1-59991-170. E-Mail: [leuthold@ihs.ac.at](mailto:leuthold@ihs.ac.at); Institut für Integrativen Tourismus und Freizeitforschung, Diefenbachgasse 36, A-1150 Wien, Österreich. Tel.: +43-1-8923877-19. E-Mail: [Margit.Leuthold@iitf.at](mailto:Margit.Leuthold@iitf.at)

Karin Liebhart

Dr. Karin Liebhart (Jg. 1963), Studium der Politikwissenschaft und Völkerkunde an der Universität Wien, Postgraduate Studium am Institut für Höhere Studien. Derzeit wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Ost- und Südosteuropa Institut / Abteilung Sozialwissenschaften, Wien; Lektorin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien; Vortragende im Rahmen des Feministischen Grundstudiums / Rosa Mayreder College, Strobl / Wien.

*Forschungsschwerpunkte:*

Politische Kultur; Politische Mythen / Symbole / Rituale; Nationale und kulturelle Identitäten (vor allem mittel- und ostmitteleuropäischer Staaten); Politisches System Österreichs Erste und Zweite Republik; Rechtsextremismus / Neue Rechte; Gender Studies; Qualitative Forschungsmethoden.

*Ausgewählte Publikationen:*

Ruth *Wodak* / Rudolf de *Cillia* / Martin *Reisigl* / Karin *Liebhart* / Maria *Kargl* / Klaus *Hofstätter* (1988). *Zur diskursiven Konstruktion nationaler Identität*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Cornelia *Grosser* / Sándor *Kurtán* / Karin *Liebhart* / Andreas *Pribersky* (2000). *Genug von Europa. Ein Reisejournal aus Ungarn und Österreich*. Wien: Sonderzahl.

Karin *Liebhart* / Manfred *Welan* (2000). *Zur österreichischen Staatsidee*, 519-541, in: Andreas *Khol* / Günther *Ofner* / Günther *Burkert-Dottolo* / Stefan *Karner* (Hg.): *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1999*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.



*Institutionelle Adresse:*

Österreichisches Ost- und Südosteuropa Institut / Abteilung Sozialwissenschaften, Josefsplatz 6, A-1010 Wien, Österreich. Tel.: +43-1-5121895-60. E-Mail: karin.liebhart@osi.ac.at

## Christine Neuhold

Dr. Christine Neuhold (Jg. 1971), Studium der Politikwissenschaft (mit einer Fächerkombination aus Publizistik, Geschichte und Soziologie) an der Universität Wien; zweijähriges Postgraduate Scholarship am European Institute of Public Administration, Maastricht; danach Assistentin am Institut für Höhere Studien, Wien.

*Forschungsschwerpunkte:*

Entscheidungsprozesse und Institutionen im Mehrebenensystem der Europäischen Union; die Rolle des Europäischen Parlaments und das Zusammenspiel mit den nationalen Parlamenten; das Ausschusswesen der EU; EU-Sozialpolitik.

*Ausgewählte Publikationen:*

Christine Neuhold (1999). Atypische Beschäftigung in den USA, Frankreich, Deutschland und Belgien, 13–82, 137–161 und 391–417, in: Emmerich Tálos (Hg.): Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und Regelungen. Wien: Manz.

Christine Neuhold (2001). Die Einbeziehung des Europäischen Parlaments in den Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union. Demokratische Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die Durchführungsbefugnisse der Europäischen Kommission. Frankfurt am Main: Peter Lang.

*Institutionelle Adresse:*

Universität Maastricht, Fakultät der Kulturwissenschaften, Kapoenstraat 2, 6200 MD Maastricht, Niederlande. E-Mail: neuhold@ihs.ac.at und christine\_neuhold@yahoo.com

## Christian Schaller

Dr. Christian Schaller (Jg. 1961), Studium der Politikwissenschaft und Geschichte an der Universität Salzburg; Chefredakteur der SWS-Rundschau; Lektor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Salzburg.

*Forschungsschwerpunkt:*

Demokratiequalität des österreichischen politischen Systems.

*Ausgewählte Publikationen:*

Christian Schaller (2000). Demokratie- und Verfassungs(reform)-Diskussionen in Österreich 1955–1997. Anmerkungen und Vergleiche. *Journal für Rechtspolitik* 8 (1), 12–21.

*Adresse:*

Johannagasse 36/11, A-1050 Wien, Österreich. Tel.: +43-1-5471192. E-Mail: swsrs@aon.at

Hubert Sickinger

Mag. Dr. phil., Mag. Dr. jur., Hubert Sickinger (Jg. 1965), Studium der Politikwissenschaft und der Rechtswissenschaft an der Universität Innsbruck; seit 1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Konfliktforschung, Wien.

*Forschungsschwerpunkte:*

Politisches System Österreichs, Parteienforschung, Politikfinanzierung, Parlamentarismus und Verkehrspolitik.

*Ausgewählte Publikationen:*

Michael Gehler / Hubert Sickinger (Hg.) (1996). Politische Affären und Skandale in Österreich. Von Mayerling bis Waldheim. Thaur: Kultur-Verlag. Hubert Sickinger (1997). Politikfinanzierung in Österreich. Ein Handbuch. Thaur: Druck- und Verlagshaus Thaur.

*Institutionelle Adresse:*

Institut für Konfliktforschung (IKF), Lisztstraße 3, A-1030 Wien, Österreich. Tel.: +43-1-7131640-13. E-Mail: hubert.sickinger@ikf.ac.at und hubert.sickinger@chello.at

Manfried Welan

Univ.-Prof. DDr. Manfried Welan (Jg. 1937), Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Wien, Professor am Institut für Wirtschaft, Politik und Recht an der Universität für Bodenkultur in Wien, seit 1996 Vizerektor für Information und öffentliche Beziehungen; 1983–1991 Landtagsabgeordneter, Stadtrat und zuletzt Dritter Präsident des Landtags in Wien, Präsident der UNESCO-Landesgruppe Wien.

*Forschungsschwerpunkte:*

Demokratie und Verfassungsrecht, Universitäten und Umwelt.

*Ausgewählte Publikationen:*

Manfried Welan (1999). Demokratie auf Österreichisch oder Die erstarrte Republik. Wien: Czernin.

Anton Pelinka / Manfried Welan (2001). Austria Revisited. Demokratie und Verfassung in Österreich. Wien: WUV-Universitätsverlag.

*Institutionelle Adresse:*

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur, Gregor-Mendel-Straße 33, A-1180 Wien, Österreich. Tel.: +43-1-47654-3650. E-Mail: Welan@boku.ac.at

In den letzten Jahren sind Fragen zu Demokratie und Demokratiequalität in Österreich wesentliche Themen der innenpolitischen sowie politikwissenschaftlichen Diskussion geworden. Das Buch analysiert einige ausgewählte Politikbereiche bezüglich ihrer Demokratiequalität: politischen Wechsel und Wettbewerb, Parlamentarismus, politische Partizipation, Auswirkung des EU-Beitritts, Geschlechterdemokratie und politische Erwachsenenbildung.

Es werden jeweils folgende vier systematische Fragestellungen behandelt:

1. Wie werden Demokratie und die (theoretischen) Kriterien für Demokratiequalität definiert?
2. Wie sind Zustand und historische Entwicklung von Demokratie und Demokratiequalität beschaffen und wie sind sie gemäß der Kriterien für Demokratiequalität zu bewerten?
3. Welche aktuellen Reformen und/oder Veränderungstendenzen von Demokratie und Demokratiequalität zeichnen sich ab?
4. Was sind mögliche beziehungsweise wünschenswerte (längerfristige) Entwicklungsperspektiven von Demokratie und Demokratiequalität – vor dem Hintergrund der Kriterien für Demokratiequalität?

Das Buch schließt mit einem „Do-it-yourself-Audit“ sowie Reflexionen zur Demokratiequalität.

#### *Die Herausgeber:*

Dr. David F.J. Campbell, Politikwissenschaft, Universität Wien;

Dr. Christian Schaller, Politikwissenschaft, Universität Salzburg.